

LIBRARY



*La politique commune de recherche, M. BYWATER. — Législations communautaires dans le domaine de la métrologie, J. FAURE. — L'attrait de la convention de Lomé pour les entreprises privées, C. de VALLOIS. — Ordre public et libertés publiques dans les Communautés européennes. A propos de l'arrêt Rutili, D. SIMON.*

REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

N° 195

AVRIL 1976

# DEUX ANS DE CRISE PÉTROLIÈRE

par

**François GIHEL**

174 pages. Format 13,5 × 21. Prix : 29 F

*Ce volume réunit les éditoriaux écrits et parus, au fil des dix-huit derniers mois, dans la Revue de l'Energie, sur le thème à mille facettes de la crise pétrolière, énergétique, économique et même, dit-on parfois, « de civilisation » que nous traversons depuis la guerre du Kippour et ses lendemains.*

*De cette suite de réflexions sur l'actualité énergétique, jetée un peu au hasard sur le papier, se dégage une façon de « philosophie » de l'événement, forte d'un recul vis-à-vis des intérêts engagés, d'une hauteur voulue pour traiter du quotidien, d'une distance spontanément prise avec les idéologies, les théories, les doctrines, les snobismes, les réactions viscérales... Et en cela peut-être originale. En tout cas fort éloignée des thèses à la mode habituellement diffusées par les « mass-media », davantage portés sur le sensationnel que sur le rationnel, et sur le dramatique que sur le véridique. En bref, une opinion discordante, non-conformiste, face au néo-conformisme de la religion du pire.*

*Ce qui m'a décidé, pourtant, n'est pas tellement d'avoir dit, et de continuer à dire le contraire de ce qu'avancent la plupart de nos prédicateurs. C'est que — m'y étant risqué — je n'aie pas été exagérément démenti par les faits... J'ai été, je l'avoue, conforté dans mes analyses par nombre de constatations. Pas complètement bien sûr, ni toujours, mais assez pour me suggérer que la direction trouvée par réflexion avait des chances d'être la bonne, je veux dire celle qui permettrait de dominer l'événement au lieu de le subir. Et qu'il valait dès lors peut-être la peine, en effet, de la faire connaître...*

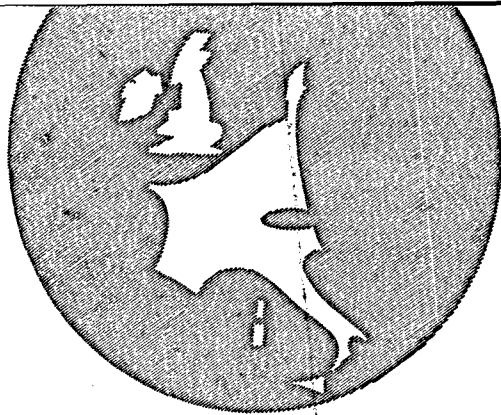
*Mon parti étant pris, je n'ai pas voulu pour autant infliger au lecteur une simple redite. Il trouvera donc dans ce volume deux choses. D'abord, sans aucune retouche autre que de pure forme, mais dans un ordre logique — l'ordre chronologique étant toutefois rappelé — la reproduction des textes mentionnés plus haut. En second lieu, pour restituer à l'ensemble une homogénéité, une cohérence, un liant qui, certes, étaient dans mon esprit, mais ne ressortaient pas toujours avec une clarté suffisante de la suite ainsi présentée, quelques textes d'introduction ou de commentaire, alternativement informatifs, factuels ou interprétatifs. J'ai apporté le plus grand soin à fournir l'essentiel des données nécessaires à la compréhension du dossier et à les bien séparer de l'interprétation que j'en ai proposée à l'époque ou que j'en propose aujourd'hui (c'est le plus souvent la même)...*

François GIHEL

(Extrait de l'Avertissement au lecteur).

---

ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES  
3. rue Soufflot, F 75005 PARIS



REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

Numéro 195

Avril 1976

---

## sommaire

---

### problème du jour

- 183 La politique commune de recherche, par  
M. BYWATER

---

### l'économique et le social dans le marché commun

- 187 Législations communautaires dans le domaine  
de la métrologie, par Jacques FAURE, Docteur  
ès sciences physiques, Chef de service à la  
Commission des Communautés européennes
- 194 L'attrait de la Convention de Lomé pour les  
entreprises privées, par Catherine de VALLOIS,  
Attachée au E.E.C., Service Price Waterhouse  
Brussels.

---

### problèmes juridiques et institutionnels

- 201 Ordre public et libertés publiques dans les  
Communautés européennes. A propos de  
l'arrêt Rutili, par Denys SIMON, Assistant à  
la Faculté de Droit et des Sciences Economi-  
ques et au Centre Européen Universitaire de  
l'Université de Nancy II

---

### actualités et documents

- 224 Communautés européennes

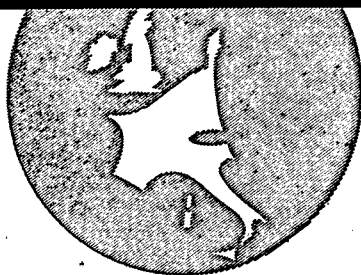
---

#### © 1976 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque  
procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans  
le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue  
une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du  
11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du  
Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent  
que les auteurs, non les organismes, les services  
ou les entreprises auxquels ils appartiennent.*

*Voir en page II les conditions d'abonnement*



## Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

## Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET

Jean DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Bertrand HOMMEY

Jacques LASSIER

Michel LE GOC

Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX

Jacques MÉGRET

Paul REUTER

R. de SAINT-LEGIER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jacques VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

**Directrice : Geneviève EPSTEIN**

**Rédacteur en chef : Daniel VIGNES**

**La revue paraît mensuellement**

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

### RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

#### REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 033-23-42

Abonnement 1976

France ..... 198 F

Etranger ..... 213 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Régie exclusive des annonces pour la Suisse et le Liechtenstein :

L'Institut Publicitaire, « Les Garettes », 1295 Mies, près Genève. Tél. : (022) 55.34.11

### Répertoire des annonceurs

Bons du Trésor, p. IV couv. — Editions Techniques et Economiques : Deux ans de crise pétrolière, p. II couv. ; L'Elargissement des Communautés Européennes, p. III couv. — Librairie Sociale et Economique (Droit Social) : Les Femmes et le Droit Social, p. 232.

# LA POLITIQUE COMMUNE DE RECHERCHE

M. Bywater

S'il y a un domaine où l'Europe marche déjà à deux vitesses, c'est bien la recherche : par rapport à une moyenne de 100 pour la Communauté toute entière, la gamme des crédits totaux dépensés pour la recherche et le développement par habitant va de 19,9 pour l'Irlande à 167,5 pour l'Allemagne. S'il y a un domaine qui est l'illustration par excellence de la dichotomie qui existe entre les petits pays défenseurs de politiques communes et les grands qui peuvent s'en passer, c'est bien la recherche. Les petits, qui en général craignent ce que le Parlement européen a qualifié d'une centralisation politiquement indésirable de la recherche, se rangent tous avec la Commission européenne, par exemple, pour choisir le Centre Commun de Recherche pour le site du JET (Joint European Torus — la pièce de résistance des actions indirectes pour l'instant) tandis que les grands défendent chacun leur propre site et que dans un autre domaine — le programme de recherche en matière d'environnement, l'Allemagne a envisagé de rejeter le programme de recherche en matière d'environnement toute entière — ce qui aurait retiré un support vital d'une autre politique commune : le programme d'environnement, qui a besoin des résultats scientifiques pour fonder les normes qu'elle fixe. Les pays pauvres par contre — et notamment l'Irlande en ce moment — non seulement parce que ses dépenses sont modestes mais aussi parce qu'elle a en son actuel ministre de l'Industrie un vétérinaire et ancien chercheur (qui a été obligé d'aller à l'étranger — au Danemark — pour faire ses recherches) qui se fait le porte-parole de ceux qui n'auront accès aux grands projets de recherche qu'à travers la Communauté, prêche la communautarisation pour assurer une recherche indépendante d'influences nationales. S'il y a un domaine où on a cru qu'il était facile de faire des économies en période de récession c'est la recherche. Le réacteur expérimental à haute température refroidi à l'hélium dénommé Dragon est arrêté parce que les Anglais, tout en le jugeant prometteur, le trouvent trop cher — et ici ce sont pour une fois les Allemands qui sont intervenus pour essayer de le sauver. Mais maintenant il paraît même peu probable que les Etats membres interviendront pour diffuser les résultats de cette recherche qui resteront donc inexploités. Finalement, s'il y a un domaine où, malgré les vœux pieux, les dépenses communes sont restées minimales — notamment par rapport au budget « mange-tout » de la politique agricole commune — c'est bien la recherche. La partie du budget communautaire consacrée à la recherche et à la technologie en 1976 n'atteindra même pas, selon les estimations du Parlement européen — et cela malgré une augmentation substantielle cette année — le montant des crédits dépensés pour le secteur de l'huile d'olive. D'ailleurs il n'y aurait guère eu de budget de recherche en 1976 si le Parlement n'avait pas



utilisé une partie de sa marge de manœuvre pour rétablir les crédits supprimés par un conseil budget soucieux d'économie.

Pourtant une politique commune de recherche a toujours été un souci primordial de la Communauté — dans les paroles au moins —. Le Traité l'a consacré, le sommet de La Haye a essayé de la relancer après une période de crises successives à Ispra, en Italie, la plus grande des quatre installations qui constituent le Centre Commun de Recherche créé en même temps que la Communauté, le Sommet de Paris lui a donné de nouvelles impulsions. L'époque est maintenant quand même passée où les chercheurs d'Ispra étaient obligés de répéter chaque année le même travail pendant cinq ans faute de programmes, et la Communauté a toujours reculé au moins devant l'admission de l'échec : la fermeture de l'un et l'autre établissement.

Tout n'est peut-être pas aussi noir qu'on le croit en suivant les crises, mais dans un domaine aussi peu transparent pour le laïc que la recherche — comment doit-il juger des programmes qui vont de 250 000 unités de compte dépensées l'année dernière pour aider des projets nationaux de recherche technologique dans le domaine des textiles au 38 millions u.c. demandée cette année pour la recherche thermonucléaire — l'attention est inévitablement attirée par ce qu'il comprend : les querelles.

Et la politique de recherche n'est toujours pas au bout de ses peines. L'année 1976 est mal partie. Il y avait d'abord les incertitudes budgétaires résolues juste avant que l'année ne commence ; il y avait un Conseil raté au mois de décembre 1975 qui n'a pas pu décider le démarrage au 1<sup>er</sup> janvier 1976 de programmes en matière d'environnement, de biologie et de santé, et de matériaux de référence tellement l'ambiance avait été refroidie par un désaccord sur le site du JET dont on n'a même pas pu agréer le principe. Ce retard a été rattrapé en ce qui concerne les « petits » programmes au mois de février, mais la bataille pour le site du JET continue — il sera peut-être réglé en juin — et en outre avant la fin de l'année il faudra renouveler les programmes pour le Centre Commun de Recherche et notamment Ispra. L'avenir du programme pluriannuel OCR est un problème plus crucial encore que celui du JET car même si le JET est construit à Ispra, ce projet n'emploiera qu'un dixième environ de son personnel et n'aide donc pas tellement à la survie du centre. Il est encore trop tôt pour déceler des positions sur le programme pluriannuel du JET, mais il y a une tendance nette qui a été constatée ces dernières années : la recherche vraiment commune prend une partie proportionnellement toujours moins élevée du budget recherche comparée aux actions où les Etats membres restent maîtres de chantier et la Commission ne fait que contribuer à une partie des res-

sources en reconnaissance de l'intérêt communautaire de la chose. Est-ce un mauvais augure ?

La structure actuelle de la politique commune dans le domaine scientifique et technologique date de l'élargissement de la Communauté. Le Sommet de Paris a donné de nouvelles impulsions et la réorganisation de la Commission en 1973 a regroupé la plupart des activités scientifiques, sous la responsabilité d'une seule direction générale, qui élabore une conception globale, qui incorpore toutes les activités de recherche même si la responsabilité reste parfois partagée — les industriels s'occupent du Dragon, par exemple, les gens du CECA veillent aux programmes dans ce domaine, une partie du budget développement va à la recherche en collaboration avec les PVD, etc. Puis en janvier 1974 le Conseil des Ministres a adopté le programme d'action présenté par la Commission et a également approuvé quatre résolutions qui constituent le cadre du programme actuel. Elles concernent :

- la coordination des politiques nationales de recherche et de développement. Il a été créé un Comité de la Recherche Scientifique et Technique (CREST) constitué d'experts nationaux, qui coordonne tous les aspects des politiques nationales qui ne sont pas soumis au secret militaire ou industriel et se prononce sur l'intérêt communautaire de tous les projets proposés ;

- la promotion de la recherche fondamentale. Des liens ont été établis entre la Communauté et la Fondation européenne pour la science ;

- la réalisation d'actions concrètes de recherche dans les domaines scientifique et technologique. Celles-ci doivent se fonder sur les programmes « cadre » existants et servir de soutien aux politiques sectorielles de la CEE. Cette déclaration reconnaît explicitement la nécessité de poursuivre la recherche dans le centre commun de recherche parallèlement aux contributions aux laboratoires nationaux ;

- actions dans le domaine des prévisions, de l'évaluation et de la méthodologie. Le Conseil avait fixé le programme et le budget d'une étude préparatoire intitulée « Europe + 30 », c'est-à-dire l'Europe de 2005, dont on évalue actuellement les résultats.

Sous ce chapeau global, la politique de recherche est scindée en deux catégories : les actions directes et les actions indirectes. Les actions directes sont celles entièrement financées sur le budget de la Communauté et exécutées au Centre Commun de Recherche. Jusqu'à la crise des années soixante, les actions étaient purement nucléaires car les auteurs des Traités avaient déjà reconnu les dangers inhérents à la dépendance énergétique de la Communauté — et ils avaient Suez pour aider à les convaincre. Depuis on a élargi le champ d'action du

Centre, surtout pour le maintenir en vie. Les actions indirectes sont celles où dans certaines conditions la Commission contribue à des actions menées dans les laboratoires nationaux. D'ici 1980 on évalue le coût des actions directes à environ 600 m.u.c. et le coût des actions indirectes à un peu plus d'un million d'unités de compte. (Il y a aussi des projets dits COST — tel le Centre de prévisions météorologiques qui a ouvert ses portes en Angleterre en automne dernier — auxquels seuls les Etats membres intéressés participent — avec la plupart du temps des pays tiers — pour lesquels la Commission assure le secrétariat s'ils sont adjugés comme étant d'un intérêt communautaire).

Quatre établissements forment le Centre Commun de Recherche : Ispra, dont la gamme d'activités est pratiquement illimitée, Petten aux Pays-Bas qui a été créé pour étudier surtout les techniques de réacteur et de radiation, Karlsruhe, qui était destiné à concentrer ses recherches sur les propriétés du plutonium, du curium, de l'americium et du californium et Geel en Belgique, où la recherche concerne les mesures.

Leur histoire n'a pas été heureuse. Le premier enthousiasme des années cinquante n'a pas duré ; les finances ont manqué ; les chercheurs se sont mis en grève, un bon nombre sont partis, ce qui a rendu les Etats membres encore plus réticents, quand il s'agissait de financer le CCR car, disent-ils, il y a longtemps que les meilleurs éléments sont partis et la paix sociale n'est pas garantie ; pour assurer de l'activité on a mis le réacteur Essor à la disposition du gouvernement italien pour ses propres programmes de recherches (qui sont d'ailleurs modestes ; l'Italie ne se range que tout juste devant l'Irlande dans le niveau des dépenses par tête. C'est pourquoi d'ailleurs elle a toujours défendu si féroce-ment les intérêts — et le prestige — d'Ispra même si, à strictement parler, c'est un centre communautaire) ; mais on a arrêté tout à fait le programme Orgel [réacteur à liquide organique dont les défenseurs disent maintenant qu'il aurait pu rivaliser le système Candu développé par les Canadiens qui marche à l'uranium naturel et pas à l'uranium enrichi comme les technologies importées (qui ont nécessité que l'Europe développe sa propre capacité d'enrichissement) sur lesquelles la plupart des centrales nucléaires en Europe sont basées] ; la fermeture de Petten avait même été proposée à un moment donné, mais le Conseil ne l'a pas acceptée. Le résultat en a été une série de programmes intérimaires d'un an et ensuite un programme pluriannuel qui dépassait le cadre nucléaire et menaient des chercheurs — pas forcément fort motivés pour ces domaines — à étudier les matières premières à dériver du charbon où les problèmes de vérification qu'ont les douaniers pour les besoins de la classification du tarif extérieur commun.

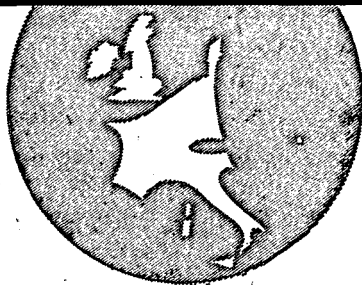
Ce programme comporte plus de vingt objectifs de recherche qui sont parfois si petits qu'ils n'atteignent guère aux yeux de la Commission européenne le seuil de l'efficacité ; les ressources ne permettent guère d'investissements en matériel — 92 % du budget doit être consacré aux frais courants de gestion. Il n'y a donc pas de quoi rétablir la réputation du CCR.

Malgré ces difficultés la Commission a constaté dans un avant-projet de programme pour le prochain programme pluriannuel que les travaux dans le domaine de la sécurité nucléaire sont hautement appréciés, que le CCR joue un rôle primordial dans la coopération internationale en matière de production d'hydrogène par la décomposition thermochimique de l'eau, que le centre de Geel répond à un besoin certain, que les travaux de Karlsruhe sont très appréciés dans les milieux scientifiques et industriels concernés, que pour certains travaux le CCR a été choisi comme premier enquêteur par la NASA (National Aeronautics and Space Administration) aux Etats-Unis et ainsi de suite.

La conclusion que la Commission en tire est que la survie du CCR malgré ses difficultés est justifiée non seulement parce qu'il coûterait très cher de le fermer et qu'il faudrait pour cela amender les Traités, mais aussi parce qu'il y a des services que le CCR est parfois seul à pouvoir rendre et qu'il a un rôle — peut-être modeste mais essentiel — dans le cadre de la politique commune. Il peut catalyser des actions coordonnées sur le plan communautaire, il peut servir les projets devenus trop chers pour un seul pays, il est indépendant des interférences industrielles, ce qui peut être très important dans des domaines telle la sécurité nucléaire et il peut appuyer les politiques sectorielles de la Commission.

Ainsi le programme pluriannuel que la Commission présente ce printemps pour approbation avant la fin de l'année met l'accent sur l'énergie et l'environnement. La structure du programme sera rationalisée. On mettra un terme à la prolifération de programmes qui ne servent qu'à occuper les chercheurs et on leur demandera de se concentrer sur les secteurs suivants : la sécurité nucléaire, le plutonium et les actinides, la gestion de matériaux nucléaires (y compris de déchets radioactifs), les matériaux à haute température, la production d'hydrogène, l'énergie solaire, la fusion, l'environnement, les mesures, les activités de service dans le domaine de l'informatique et le réacteur HFR (à haut flux).

La gamme des actions indirectes de la Communauté est beaucoup plus large. Elle comprend ou envisage actuellement des activités dans le domaine agricole (recherche dans le domaine des maladies porcines, la recherche agronomique, l'application de techniques nucléaires à l'agriculture), de l'éner-



gie (le recyclage du plutonium, la gestion de déchets radioactifs, la conservation de l'énergie, la production et l'utilisation de l'hydrogène, l'énergie solaire, l'énergie géothermique, les systèmes, le développement technique dans le secteur des hydrocarbures, le Dragon, la fusion thermonucléaire, la biologie et la protection de la santé, la prospection de l'uranium, l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les transports routiers, autres sources d'énergie, les réacteurs à neutrons rapides, la sécurité nucléaire), de la politique industrielle (les textiles, l'informatique, la chaussure, la céramique, les métaux non-ferreux, l'aéronautique, l'électronique), de la politique sociale (la lutte contre la pauvreté, les conditions de vie et de travail, la recherche médicale, l'urbanisme, les sciences sociales), de la politique de l'environnement, de l'aide au développement, des matières premières, des services publics (la formation, les mesures, les transports).

Les lignes directrices de ce choix apparemment hétérogène sont que les activités doivent soit promouvoir l'accomplissement des objectifs de politiques sectorielles existantes, telle l'agriculture ou l'énergie (ce dernier domine d'ailleurs en ordre de grandeur tous les autres programmes), soit aider à faire de nouvelles politiques, telles les actions dans les domaines des matières premières et de l'urbanisme. Quand la Commission doit choisir un programme plutôt qu'un autre, à l'intérieur de ce cadre, elle se laisse guider par les critères suivants. Il faut que le programme contribue directement à la mise en œuvre d'une politique sectorielle, où qu'il soit impossible d'effectuer le programme sur un plan purement national parce que les ressources humaines et financières requises sont trop grandes ou que l'investissement et les débouchés en cause nécessitent un vaste marché (par exemple l'informatique), ou que l'action soit intrinsèquement transnationale (la documentation scientifique par exemple) ou que le projet réponde à un besoin commun aux autorités locales des Etats membres (urbanisme, etc.).

La vedette parmi les actions indirectes est sans aucun doute la fusion thermonucléaire, et notamment le JET, le Joint European Torus. Ce projet est en même temps le moins contesté et le plus controversé des actions dans le cadre de la politique communautaire. Tout le monde veut y participer, telle a été la réussite des programmes successifs de fusion thermonucléaire et de physique des plasmas à laquelle la Communauté participe dans le cadre des actions indirectes depuis plus de quinze ans et pour l'instant tout au moins la Communauté occupe la première place dans le monde. Pour une fois on ne rechigne guère devant les coûts, pourtant élevés. Le projet grèverait le budget communautaire de 240 m.u.c. d'ici 1980 et coûterait environ 350 m.u.c.

en contributions nationales, pendant la même période, mais tout le monde veut être associé à la réussite. Qualifiée de « solution élégante » au problème de l'énergie, la fusion thermonucléaire utilise deux éléments — le lithium et le tritium — dont on ne risque pas la pénurie. Le but de la recherche est le développement d'une nouvelle source d'énergie au moyen de la fusion d'atomes légers, par opposition à l'énergie nucléaire classique qui est produite par la fission d'atomes lourds. Non seulement les matières de base existent en quantités à peu près illimitées mais le processus entraîne une pollution de l'environnement beaucoup plus faible que la production d'énergie traditionnelle. Mais c'est la solution de l'année 2 000. Jusqu'à présent on est parvenu à maîtriser qu'une température d'environ 100 millions de degrés ; la fusion pour être viable économiquement nécessite une température d'environ 100 millions de degrés. Et on veut maintenant entamer la phase expérimentale qui permettra d'avancer vers ce but, c'est-à-dire construire une nouvelle installation, le Joint European Torus. C'est là qu'a surgi la controverse politique qui a retardé l'adoption du programme, qui a mis en danger l'avance européenne sur le plan international, et qui a fait craindre un exode des chercheurs vers les Etats-Unis si une décision n'est pas prise bientôt. Six candidats s'étaient présentés : Culham en Grande-Bretagne où travaille déjà l'équipe qui prépare la construction, Cadarache en France, Garching en Allemagne, Jülich en Allemagne, Mol en Belgique, et Ispra. Les experts — constitués en comité du site du JET — n'ont pas hésité à donner la préférence à Ispra sur le plan technique, économique, du point de vue de l'approvisionnement en énergie, de l'infrastructure sociale pour les chercheurs, etc. et la Commission a suivi cet avis. Mais les grands — l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne — n'ont pas été d'accord : déjà Ispra est suspect par ses antécédents ; on ajoute que l'importance d'une tradition de recherche dans le domaine de la fusion a été sousestimée, qu'on a surestimé l'importance de l'existence d'une école européenne et ainsi de suite. Mais personne ne doute que le débat a quitté le domaine technique pour devenir hautement politique. Les ministres de la Recherche ont échoué jusqu'à présent deux fois. Tous les yeux seront braqués sur eux, lors de leur prochaine réunion au mois de juin : pourront-ils prendre une décision sans référer aux ministres des Affaires étrangères ou aux chefs de gouvernement ? Entre temps l'avance européenne dans un des rares domaines où l'Europe laisse le monde derrière et où des pays comme la Suède et la Suisse sont venus frapper à la porte pour être associés au succès, risque de s'effondrer. Il ne reste plus beaucoup de grains dans la partie supérieure du sablier.



# LÉGISLATIONS COMMUNAUTAIRES DANS LE DOMAINE DE LA MÉTROLOGIE <sup>(1)</sup>

Jacques Faure

*Docteur ès sciences physiques  
Chef de Service à la Commission  
des Communautés européennes*

## Présentation

La métrologie est une des plus anciennes sciences. Déjà, les arpenteurs égyptiens de l'Antiquité repéraient et mesuraient les surfaces des champs après la décrue du Nil afin que les propriétaires retrouvent leurs biens. Plus vieille encore est l'évaluation des récoltes par la mesure de leur poids ou de leur volume. Dès qu'il y a eu des transactions commerciales portant sur des produits qu'il n'était pas possible de séparer en unités bien définies, il a fallu en mesurer des propriétés physiques repérables, telles que le poids, la longueur, la surface, le volume. Pour faciliter les échanges, la métrologie était née. Toutes les civilisations ont dû ainsi définir des unités de mesure et construire des instruments aussi précis et fidèles que possible afin d'éviter les malentendus et les contestations.

Bien entendu, au fur et à mesure de l'évolution des techniques et des sciences, la métrologie s'est affinée et la précision des mesures les plus sophistiquées peut maintenant atteindre pour les unités de bases (qui sont définies avec des tolérances extrêmement faibles) une précision de beaucoup supérieure à ce qui est nécessaire dans la vie courante. Mais les instruments nécessaires sont coûteux et délicats. C'est pourquoi, à côté de la métrologie scientifique, il s'est développé dans tous les pays une « métrologie légale » qui définit la précision minimale qui doit être respectée lors de la mesure des quantités dans la vie courante, les prescriptions auxquelles doivent répondre les instruments utilisés, ainsi, bien entendu, que les unités qui doivent être employées.

La Communauté Economique Européenne, dont un des buts est la libre circulation des marchandises ne pouvait être indifférente aux problèmes de mesure qui formaient de véritables entraves aux échanges. C'est d'ailleurs dans le cadre de l'élimination de ces entraves que la Commission et le Conseil ont abordé le problème. Depuis 1971, sur proposition de la Commission, 16 directives ont été adoptées par le Conseil dans ce domaine (pour 11 d'entre elles, la date limite de mise en application par les Etats membres a été dépassée). Une de ces directives a déjà été modifiée par une directive de la Commission par la procédure simplifiée dite de l'adaptation au progrès technique ; d'autres propositions transmises par la Commission sont en discussion dans le cadre du Conseil et les Services de la Commission préparent d'autres projets soit pour élargir le domaine couvert par les directives déjà adoptées, soit pour adapter les décisions communautaires existantes au pro-

(1) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité personnelle de l'auteur.



grès de la technique. Il n'est pas question, ici, d'infliger au lecteur une nouvelle description des méthodes suivies et des difficultés rencontrées au niveau communautaire pour l'élimination des entraves techniques aux échanges. Ces procédures et ces problèmes ont été déjà exposés soit de manière générale, soit à l'occasion de l'examen des progrès effectués dans certains secteurs (2).

Cet exposé rapide examinera uniquement les différents aspects que la Communauté a traités dans le domaine de la métrologie et que l'on peut ranger en trois catégories principales : les unités, les instruments et les produits.

## Les unités

Bien sûr, lorsque l'on parle de problèmes liés aux unités de mesure dans la Communauté européenne tout le monde pense aux divergences existant entre les systèmes métriques et les systèmes anglo-saxons. Mais au sein de la Communauté européenne, ce fut bien avant l'élargissement, en 1970, que la Commission proposa une directive au Conseil pour uniformiser le système d'unités employé par les Etats membres. Cette proposition, adoptée en septembre 1971 par le Conseil qui ne comptait toujours que six membres, ne faisait évidemment aucune allusion aux unités du Système Impérial. Elle était cependant déjà fort courageuse car, en faisant référence aux décisions prises dans le cadre de la Conférence Générale des Poids et Mesures, elle rendait obligatoire l'utilisation des unités du Système International et prévoyait déjà la disparition à terme d'unités qui, bien que n'étant pas conformes à ce système, étaient — et sont encore malheureusement — très employées. C'est, en particulier, le cas de celles du système dit

« pratique » où le kilogramme est considéré comme une unité de force — par exemple à partir du 31 décembre 1977, il sera interdit d'effectuer des mesures de pression ou d'exprimer leurs résultats (si l'on veut que ces valeurs aient une quelconque valeur légale ou commerciale) en  $\text{kg/cm}^2$ . Dans le même état d'esprit, il a aussi été décidé de supprimer à la même date l'utilisation de la calorie, unité d'énergie pourtant fort utilisée en thermique et en diététique. Certaines unités furent pourtant laissées en suspens mais il fut prévu que le Conseil déciderait de leur sort également avant le 31 décembre 1977. Bien entendu l'application de cette directive au Royaume-Uni et à l'Irlande posa certaines difficultés lors de l'élargissement de la Communauté. Le traité d'adhésion compléta alors la directive adoptée en prenant en considération les unités du Système Impérial qui furent reprises dans une annexe spéciale; tous les Etats membres furent d'accord pour remettre à plus tard la décision qu'il convenait de prendre à ce sujet, mais toutefois, pour que cette décision ne se fasse pas trop attendre, ils fixèrent comme date ultime le 31 août 1976.

C'est cette décision qui est à l'origine de la nouvelle proposition que la Commission a transmise au Conseil à la fin de l'année 1975, mais cette proposition combine trois préoccupations. D'abord elle prend en considération les dernières décisions de la Conférence Générale des Poids et Mesures, prises lors de sa 15<sup>e</sup> session à Paris, en mai 1975, et propose, en conséquence, d'introduire dans la législation communautaire les derniers préfixes et noms d'unités qui viennent d'être admis par les instances scientifiques mondiales les plus représentatives. Ensuite, elle propose un nouveau classement pour les unités au sujet desquelles le Conseil n'avait pris aucune décision en 1971 : elles doivent en principe disparaître avant le 31 décembre 1979, mais pour certaines d'entre elles, en particulier celles ayant trait aux phénomènes radioactifs, il a simplement été décidé de les revoir avant la fin de la décennie, leur élimination brutale ayant été jugée prématurée, car les unités correspondantes du système SI doivent encore faire leurs preuves dans les laboratoires et les services de santé.

Enfin, elle divise également les unités du système impérial en trois catégories : celles qui doivent disparaître à la fin de 1977, celles qui doivent disparaître à la fin de 1979 et celles qui bénéficieront d'un sursis supplémentaire et dont le sort sera de nouveau examiné avant la fin de la décennie. En ce qui concerne ce dernier sujet, si sensible aux Anglo-Saxons, la Commission n'a pas cru, en effet, souhaitable de proposer un bouleversement de la « British way of life ». Il est normal et raison-

(2) Voir en particulier, pour ne citer que les plus récents, les ouvrages de :

Pieter Jan SLOT. — Technical and administrative obstacles in the EEC (Sijthoff, Leyden, 1975).

Elke ROHLING. — Überbetriebliche technische Normen als nichttarifäre Handelsbarrieren in gemeinsamen Markt (Heymans, Köln 1972).

Et les articles de :

Costanza ADINOLFI. — Il ravvicinamento delle legislazioni e l'eliminazione degli ostacoli agli scambi (Il diritto negli scambi internazionali, Sedit, Milano, 1974).

Jacques FAURE. — L'élimination des entraves techniques aux échanges dans la Communauté européenne (Droits et Affaires, 1974, n° 261).

Etienne LASNET — L'élimination des entraves techniques aux échanges à l'intérieur de la CEE (Cahiers de droit européen : à paraître).

nable d'envisager un passage graduel et progressif au Système International d'unités, plus simple, cohérent et admis par la très grande majorité des gouvernements et des individus.

Les industries britanniques et irlandaises, pour leur part, souffrent énormément du handicap que leur impose le double système d'unités avec lequel elles doivent jongler lorsqu'il s'agit de produits destinés à l'importation et au marché intérieur : complication des écritures, multiplication des stocks, risques nombreux de malentendus ; dans leur grande majorité, elles souhaitent une « métrication » aussi rapide que possible.

Il n'en est pas de même du consommateur anglo-saxon qui se séparera difficilement des degrés Fahrenheit et des pintes pour lesquelles il éprouve un attachement sentimental et qui représentent pour lui quelque chose d'infiniment plus intuitif, que les valeurs métriques correspondantes. Il faut espérer que le Conseil suivra l'esprit de la proposition de la Commission et saura trouver un équilibre entre la nécessité d'une évolution inévitable et celle de ne pas provoquer des réactions émotionnelles.

## Les instruments de mesure

En ce qui concerne les instruments, la Communauté s'est préoccupée des secteurs les plus divers, en accordant bien entendu une priorité à ceux qui avaient le plus d'importance au point de vue des échanges, qu'il s'agisse du commerce de ces instruments eux-mêmes ou de celui des produits auxquels s'appliquent ces instruments. C'est ainsi que les directives adoptées se rapportent à différents types d'instruments de pesage et aux poids, aux compteurs de gaz, aux compteurs de liquides et aux dispositifs complémentaires pour ces compteurs, aux mesures de longueur, au jaugeage des bateaux citernes. Parmi les sujets en attente devant le Conseil, se trouvent des propositions d'harmonisation concernant les compteurs d'énergie électrique, les thermomètres médicaux, les tables alcoométriques et les alcoomètres, le jaugeage des camions et wagons citernes, les ensembles de mesurage, les taximètres, les trieuses pondérales, les tarifs des redevances perçues lors du contrôle des compteurs de gaz.

Cette variété de sujets montre que l'effort de la Communauté ne s'est pas relâché depuis que le 26 juillet 1971 le Conseil a adopté la première directive dans ce domaine, dite directive cadre, qui concerne « le rapprochement des législations

des Etats membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux méthodes de contrôle métrologique ».

Cette directive définit les procédures de contrôle communautaires qui sont la condition nécessaire de la libre circulation dans la Communauté des instruments de mesure et des produits pour lesquels certaines directives prévoient des données métrologiques, c'est-à-dire des conditions précises concernant des grandeurs physiques à mesurer, par exemple le poids ou le volume.

La nécessité d'une telle directive avait été reconnue depuis longtemps par la Commission qui, dès 1966, avait transmis une première proposition au Conseil à ce sujet. Les différences importantes dans la structure et la compétence des organismes de contrôle dans les divers Etats membres furent la cause de nombreuses difficultés dans le cadre du Conseil et ce n'est que sur une deuxième proposition de la Commission transmise en 1970 qu'il fut possible de rejoindre un accord.

Les deux procédures communautaires, qui ont été instaurées ici et qui sont appliquées régulièrement mais de manière souple et appropriée dans les différentes directives particulières relatives chacune à des instruments déterminés, sont l'approbation de modèle C.E.E. et la vérification primitive C.E.E. Elles font évidemment l'objet d'une reconnaissance réciproque des contrôles, c'est-à-dire qu'un instrument, qui appartient à une série dont le modèle a reçu une approbation C.E.E. (quand elle est requise) dans un Etat membre et qui passe avec un succès les épreuves prévues par la vérification primitive C.E.E. devant des services officiels (là encore quand cette formalité est exigée) est apte à circuler dans l'ensemble de la Communauté sans plus être soumis à aucun autre contrôle que les vérifications périodiques de bon fonctionnement auxquelles sont soumis tous les instruments dans les Etats membres, notamment pour éviter les fraudes.

Les approbations C.E.E. de modèle sont publiées au Journal Officiel de la Communauté et les services de la Commission ont reçu à ce titre la communication de plus de 50 approbations C.E.E. en 1975 en ce qui concerne les seuls secteurs des appareils de pesage et des compteurs de volume de gaz.

Il est très difficile d'exposer ici la portée des différentes directives particulières sans entrer dans des détails techniques. Indiquons simplement que chacune d'elle décrit pour chaque instrument les caractéristiques métrologiques exigées pour qu'il puisse bénéficier de la libre circulation : justesse, fidélité, tolérances maximales admissibles lors des mesures. Très souvent également, elle donne des



spécifications de construction qui permettent de préciser la robustesse minimale indispensable à des appareils qui doivent pouvoir fonctionner de nombreuses années dans des conditions de service et d'environnement difficiles (que l'on songe, par exemple, à une balance dans un magasin ou à une pompe à essence dans une station-service) sans qu'il y ait d'erreurs notables.

Ces directives précisent enfin les règles de fabrication et de présentation qui doivent être suivies pour que ceux de ces appareils qui sont utilisés — comme c'est le plus souvent le cas — dans des transactions commerciales, permettent à chacune des parties intéressées de comprendre la portée des indications qu'ils fournissent. Ceci est particulièrement important lorsque l'une des parties est un client sans aucune formation spécifique alors que le fournisseur de l'autre côté est habitué à se servir de l'appareil.

Il convient, en effet, d'éviter au maximum les risques de fraude, de manipulation et d'usage non approprié de ces instruments. Bien entendu l'évolution de la technique est ici très rapide. En particulier l'usage de plus en plus répandu de l'électronique conduit chaque année à la mise sur le marché d'appareils de types nouveaux. C'est pourquoi il convient continuellement de mettre à jour les directives adoptées par le Conseil afin, d'une part, qu'elles puissent permettre aux appareils fondés sur de nouvelles technologies ou méthodes de profiter du marché communautaire et, d'autre part d'utiliser ces techniques pour améliorer la qualité des appareils qui peuvent bénéficier de ce marché.

C'est pourquoi la Commission a déjà remis sur le métier plusieurs des directives adoptées au cours des dernières années. Déjà elle a adopté en 1974 une directive modifiant la directive du Conseil de 1971 concernant les compteurs de volume de gaz ; et cette année elle va vraisemblablement adopter trois autres directives modifiant des directives adoptées en 1971 et 1973 par le Conseil. Evidemment le travail que ces adaptations requièrent des services de la Commission croît rapidement au fur et à mesure que le nombre des sujets couverts par les directives du Conseil croît. Mais cette remise en question perpétuelle des résultats obtenus, qui résulte des progrès scientifiques et technologiques, est indispensable si l'on veut que les législations communautaires soient toujours actuelles.

En entreprenant des travaux pour l'harmonisation des législations dans ce domaine, les organes communautaires se sont engagés dans une voie dans laquelle ils devront poursuivre tant que la Communauté existera.

## Les produits

Il n'y a pas que les instruments qui doivent avoir des caractéristiques métrologiques définies. Lorsque le consommateur achète un produit préemballé, solide ou liquide, portant sur l'emballage l'indication du poids ou du volume du contenu, il faut qu'il soit assuré que le paquet, la boîte de conserve ou la bouteille qu'il a payé contienne la quantité requise, c'est-à-dire soit suffisamment remplie. Ceci est une condition indispensable. Mais il est également nécessaire que les législations couvrent un autre aspect : on peut difficilement admettre en effet, pour la protection des consommateurs qu'un produit donné puisse être vendu dans n'importe quelle quantité.

En effet il n'a pas manqué dans le passé de producteurs utilisant les lacunes de la réglementation pour lancer sur le marché de nouvelles présentations qui apparaissaient plus avantageuses au client mais dans lesquelles les modifications de prix et de quantité apportées se compensaient de manière à réduire ou même annuler totalement cet avantage apparent.

Comment le consommateur pourrait-il comparer aisément deux produits similaires s'ils sont présentés avec des prix différents dans des quantités différentes ? Ces difficultés ne sont pas nouvelles et plusieurs Etats membres avaient depuis plusieurs années des législations, soit effectivement appliquées, soit en préparation, pour limiter les abus qu'ils avaient dû déplorer. Il est cependant clair que de telles mesures prises de manière indépendante au niveau national auraient pour résultat de cloisonner efficacement le marché communautaire : un produit répondant aux dimensions, poids et tolérances admissibles dans un pays pouvant être refusé dans un autre pays où les spécifications seraient différentes. Si les producteurs doivent diversifier la présentation de leurs produits en fonction de l'Etat membre où ils désirent les vendre, l'économie d'échelle que devrait présenter le marché communautaire n'existe plus et c'est le consommateur qui devra payer les frais supplémentaires en voyant par surcroît réduire sa liberté de choix.

Des législations communautaires sont donc nécessaires.

Dans ce domaine le Conseil a adopté fin 1974 une directive concernant la plupart des liquides alimentaires (vin, bière, lait, alcool, jus de fruits...), en même temps d'ailleurs qu'une directive concernant les bouteilles considérées comme récipients-mesures. Il convenait en effet de séparer clairement

les compétences car le verrier ne peut être tenu responsable de la quantité de liquide que contient le récipient, mais l'embouteilleur ne peut garantir une quantité donnée si la capacité des bouteilles n'est pas définie avec une précision suffisante.

La directive concernant les liquides alimentaires prenait aussi une option fondamentale concernant le principe du remplissage qui doit être tel que la quantité effectivement contenue soit au moins égale en moyenne à la valeur indiquée sur le récipient et comprise dans de strictes tolérances. Ce principe, bien que reconnu par la très grande majorité des pays du monde, a été longtemps combattu par les tenants du principe du « minimum » qui désiraient que la quantité contenue fut au moins égale à celle indiquée. Leur argumentation était que le consommateur ne peut vérifier s'il y a fraude ou non lorsqu'il reçoit une bouteille dont le contenu reste dans les tolérances permises mais est inférieur à la quantité écrite, car le principe suivi dans la directive nécessite pour cela un échantillon statistiquement représentatif de la production.

En fait il s'agit d'un faux problème car la dispersion statistique lors du remplissage existe toujours et il n'y a pas de pays où l'on puisse poursuivre un producteur sans avoir examiné un « nombre raisonnable de produits testés ». Mais le fait de n'autoriser qu'un pourcentage réduit de produits en dessous de la valeur fixée, conduit inévitablement les producteurs à un surremplissage systématique que les acheteurs paient. Les deux systèmes conduisent donc à un résultat équivalent.

La directive institue enfin un contrôle statistique sévère auprès des emplisseurs et des importateurs et fixe, pour chacune des catégories de liquide envisagées, les volumes qui doivent être admis en libre circulation dans l'ensemble de la Communauté.

Bien entendu cette directive devra faire l'objet d'une adaptation à l'évolution économique et technique. En l'adoptant le Conseil a d'ailleurs demandé à la Commission de lui présenter de nouvelles séries de valeurs admissibles, avant la fin de la décennie en réduisant le nombre des valeurs que la confusion régnant sur le marché de la Communauté l'avait conduit à retenir. Quoi qu'il en soit et malgré ses imperfections, cette directive représente un progrès indéniable par rapport à la situation antérieure et réduit déjà de manière très importante la prolifération anarchique des volumes qui existaient dans plusieurs Etats membres.

Une autre directive, qui vient d'être adoptée étend à tous les produits préemballés le principe de la moyenne, des tolérances et les méthodes de contrôle définies par la directive concernant les liquides alimentaires. Le problème des tolérances admissibles est ici très délicat car les produits ne per-

mettent pas tous un remplissage aisé et il a fallu distinguer deux classes de tolérances. Là encore, le Conseil a demandé à la Commission de lui présenter de nouvelles propositions à bref délai afin de pouvoir préciser les distinctions admises par une analyse plus approfondie des caractéristiques des produits visés. Mais auparavant les Services de la Commission pensent mettre au point une nouvelle proposition de directive qui établira les gammes de valeurs admissibles pour de nombreux produits — qu'il s'agisse de denrées alimentaires, de produits cosmétiques ou de produits d'entretien —. Pourtant, là encore lorsque cette dernière proposition sera adoptée, il sera nécessaire de la compléter et de l'adapter c'est-à-dire d'une part d'étendre son champ d'application à des produits au sujet desquels il n'avait pas été jugé utile — ou possible — de trouver un accord, et d'autre part de tenir compte de l'évolution de la production et du commerce ainsi que des progrès dans la fabrication.

Il apparaît donc que, dans le domaine des produits aussi, le travail des Services de la Commission est donc loin d'être terminé, et il faut s'attendre au cours des prochaines années à une chaîne ininterrompue de nouvelles propositions et de nouvelles décisions communautaires modifiant ou complétant les directives déjà adoptées.

---

## Remarques et conclusions

---

Les quelques pages précédentes ont montré l'évolution constante et nécessaire des législations en matière de métrologie. Il est clair que pour préparer leur adaptation, les services de la Commission responsables doivent être en contact avec les milieux scientifiques et économiques : il n'est pas possible de préparer de nouveaux textes ou de modifier les anciens sans connaître les travaux entrepris par les organisations internationales qu'elles soient scientifiques, techniques ou économiques, intergouvernementales, normatives ou professionnelles.

Au sujet des unités de mesure il a déjà été nécessaire de citer la Conférence Générale des Poids et Mesures. En ce qui concerne les instruments, l'Organisation Internationale de Métrologie Légale, qui réunit les responsables des services de métrologie d'un très grand nombre de pays, prépare et publie des recommandations qui servent très souvent de base aux travaux communautaires. Il n'est pas en effet dans la ligne de la Communauté, première puissance commerciale du globe, de chercher à promulguer des règles qui pourraient entraver



les échanges avec les pays tiers. C'est pourquoi elle essaie autant que possible de suivre les décisions préconisées par des organisations internationales sans être préoccupée, bien au contraire, si ces organisations débordent largement le cadre de l'Europe des Neuf. Dans ces secteurs d'ailleurs, les fédérations professionnelles regroupent non seulement les fabricants de la Communauté mais aussi ceux de pays voisins.

En ce qui concerne les produits, si les méthodes statistiques de contrôle ont été largement déduites de celles mises au point par l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO), le principe de la moyenne a été recommandé par le groupe de travail compétent du « Codex alimentarius » (créé conjointement par la F.A.O. et l'O.M.S.) avant d'être repris dans les directives communautaires. Enfin en ce qui concerne les gammes de valeurs admissibles pour les produits, les Services de la Commission ont eu des contacts avec une centaine d'associations professionnelles européennes. Et il ne faut pas oublier les diverses associations de consommateurs communautaires !

Le travail des Services de la Commission comporte donc une grande part de documentation, contacts, entretiens, participation à des réunions, exposés, en dehors même des réunions officielles qu'ils organisent pour mettre au point les propositions que la Commission transmettra au Conseil (et qu'ils devront alors défendre devant les Commissions du Parlement européen, le groupe « Entraves techniques » du Comité économique et social et le groupe des questions économiques du Conseil) ou adoptera suivant qu'il s'agit de traiter un nouveau sujet ou de modifier des directives adoptées.

Il serait donc absurde de considérer ces travaux et les législations communautaires adoptées comme des matières froidement conduites et décidées, sans contact ni compréhension des réalités économiques de la Communauté. La lenteur avec laquelle progresse chaque texte (pour un nouveau sujet, plusieurs années entre le début des travaux et son adoption !) est la preuve même de la multiplicité des informations qu'il a été jugé nécessaire de recueillir pour l'élaborer. Il n'en est que plus remarquable de voir le succès obtenu dans ce domaine par le Conseil et la Commission. Ce succès est la preuve de la nécessité (ressentie par tous les milieux intéressés, officiels ou non) d'avoir dans ce secteur, des méthodes de travail et de pensées communes. Bien sûr, il s'agit en premier lieu de faciliter les échanges, mais la meilleure compréhension qui se dégage au cours des discussions, entre les différents milieux et les responsables concernés, est aussi un résultat qui, bien que difficile à chiffrer est loin d'être négligeable. Il reste encore beaucoup de travail à accomplir avant d'avoir, même dans le seul domaine de la métrologie, une législation communautaire couvrant tous les aspects envisageables. Et ainsi qu'il a été montré, cette législation ne pourra elle-même qu'être en perpétuelle évolution. Cependant, il ne faut pas pour cela considérer comme minimes l'effort accompli et les résultats obtenus : ils ont déjà porté des fruits, et surtout, ils représentent la mise en mouvement d'un mécanisme qui ne doit pas pouvoir s'arrêter — et encore moins revenir en arrière — tant que la Communauté existera, et qui renforcera progressivement et constamment les liens qui unissent les Etats membres.

## ANNEXE

## I. — DIRECTIVES ADOPTÉES PAR LE CONSEIL DANS LE SECTEUR DE LA METROLOGIE.

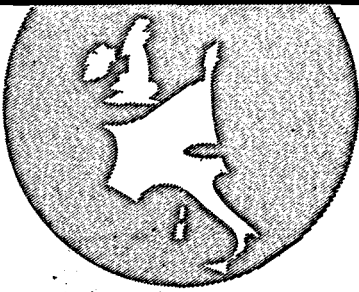
SUJET	DATE D'ADOP- TION	N° ET DATE DU J.O.	
1. Instruments de mesure et méthodes de contrôle métrologique .....	26-07-1971	L 202/1	6-09-1971
2. Poids parallélépipédiques de précision moyenne (5 à 50 kg) et poids cylindriques de précision moyenne (de 1 g à 10 kg) .....	26-07-1971	L 202/14	6-09-1971
3. Compteurs de volume de gaz .....	26-07-1971	L 202/21	6-09-1971
4. Compteurs de liquides autres que l'eau .....	26-07-1971	L 202/32	6-09-1971
5. Dispositifs complémentaires pour compteurs de liquides autres que l'eau .....	12-10-1971	L 239/9	25-10-1971
6. Mesurage de la masse à l'hectolitre des céréales ....	12-10-1971	L 239/1	25-10-1971
7. Jaugeage des citernes de bateaux ..	12-10-1971	L 239/15	25-10-1971
8. Unités de mesure ..	18-10-1971	L 234/29	29-10-1971
9. Instruments de pesage à fonctionnement non automatique .....	19-11-1973	L 335/1	5-12-1973
10. Mesures matérialisées de longueur ..	19-11-1973	L 335/56	5-12-1973
11. Poids de précision supérieure à la précision moyenne ..	4-03-1974	L 84/3	28-03-1974
12. Compteurs d'eau froide .....	19-12-1974	L 14/1	20-01-1975
13. Préconditionnement de certains liquides en préemballages ..	19-12-1974	L 42/1	15-02-1975
14. Bouteilles utilisées comme récipients-mesures .....	19-12-1974	L 42/14	15-02-1975
15. Instruments de pesage - Totalisateurs continus .....	24-06-1975	L 183/25	14-07-1975
16. Préconditionnement en masse ou en volume de certains produits de préemballages .....	20-01-1976		

## II. — DIRECTIVE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DANS LE SECTEUR DE LA METROLOGIE.

SUJET	DATE D'ADOP- TION	N° ET DATE DU J.O.	
1. Adaptation au progrès technique de la Directive du Conseil du 26 juillet 1971 (71/318/CEE) concernant les compteurs de volume de gaz .....	12-06-1974	L 189/9	12-07-1975

## III. — PROPOSITIONS DE DIRECTIVES TRANSMISES AU CONSEIL DANS LE SECTEUR DE LA METROLOGIE ET NON ADOPTÉES A CE JOUR.

1. Thermomètres médicaux.
2. Compteurs d'énergie électrique.
3. Tarifs des redevances perçues pour les contrôles métrologiques des compteurs de volume de gaz.
4. Citernes de transport routier et ferroviaire utilisées comme récipients-mesures.
5. Tables alcoométriques.
6. Alcoomètres.
7. Taximètres.
8. Trieuses pondérales de contrôle.
9. Ensembles de mesurage de liquides autres que l'eau.
10. Modification de la Directive du Conseil du 18-10-1971 concernant les Unités de mesure.



# L'ATTRAIT DE LA CONVENTION DE LOMÉ POUR LES ENTREPRISES PRIVÉES

Catherine de Vallois (\*)

(\*) Attachée au E.E.C., Services Price Waterhouse Brussels.

(\*\*) Pays ACP : Côte d'Ivoire, Dahomey, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Haute-Volta, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Rwanda, Tchad, Zaïre, Botswana, Ethiopie, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Ile Maurice, Ouganda, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Bahamas, Barbade, Grenade, Guyane, Jamaïque, Trinité et Tobago, Fidji, Samoa occidentales, Tongo.

En avril 1976 entrera pleinement en vigueur la convention conclue à Lomé entre 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP\*\*) d'une part, et la Communauté économique européenne d'autre part. Cette convention s'inscrit dans la ligne des accords d'association conclus depuis le traité de Rome avec certains pays en voie de développement :

— ainsi depuis 1958, 18 pays africains et Malgache (1) bénéficient d'avantages commerciaux et de l'assistance technique et financière de la Communauté européenne.

— Depuis 1969, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie sont également bénéficiaires d'avantages commerciaux au titre de la convention de Arusha.

Avec l'élargissement de la Communauté et surtout l'entrée de la Grande-Bretagne, de nouvelles conventions d'association comprenant les pays du Commonwealth s'imposaient. Aussi, aux termes du Protocole 22 annexé aux actes d'adhésion des trois nouveaux Etats membres, la Communauté offrait à 20 pays du Commonwealth en Afrique, dans l'océan Indien, Pacifique et les Antilles :

— soit de se joindre aux Etats africains et malgache en vue de la conclusion d'une nouvelle convention sur le modèle de la convention de Yaoundé (la deuxième convention venant à échéance le 31 janvier 1975) ;

— soit de conclure avec elle des accords commerciaux ou des accords d'association particuliers.

Les négociations entamées sur la base du Protocole 22 devaient conduire à la signature, le 28 février 1975, de la Convention de Lomé entre les 9 Etats membres de la Communauté d'une part et 46 Etats ACP d'autre part.

Cette convention viendra à échéance à l'issue d'une période de 5 ans, à compter de la date de sa signature (soit le 1<sup>er</sup> mars 1980). 18 mois avant l'échéance, des négociations seront entamées en vue de définir les nouvelles dispositions qui régiront les relations Communauté - ACP.

Les institutions de la Convention sont établies sur une base paritaire. Elles comprennent :

— un Conseil des ministres ACP CEE, organe suprême ;

— un comité des Ambassadeurs chargé d'assister le Conseil des ministres ;

(1) Conventions de Yaoundé comprenant : République Centre-africaine, Congo, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Congo-Léopoldville, Burundi, Cameroun, Ruanda, Somalie, Togo.

En juin 1973, l'Ile Maurice accédait également à la Convention de Yaoundé II.



- un secrétariat du Conseil du Comité des ambassadeurs et autres organes mixtes ;
- une assemblée consultative.

\*\*\*

La convention de Lomé comprend 4 grands volets :

- la coopération commerciale ;
- le système de stabilisation des recettes d'exportation ;
- la coopération industrielle ;
- la coopération financière et technique.

\*\*\*

## I. — Coopération commerciale

Le titre 1 de la convention de Lomé traite de la coopération commerciale entre les Etats ACP et la Communauté.

A l'issue de difficiles négociations, les parties se mettaient d'accord sur les principes suivants :

1) Libre accès des produits ACP au marché de la Communauté. La convention prévoit que les produits originaires des Etats ACP accèdent librement et en exemption de droits de douane aux marchés de la Communauté. Les produits agricoles faisant l'objet d'une organisation commune de marchés ou étant soumis dans la Communauté à une réglementation, sont toutefois exclus du bénéfice de cette franchise ; mais pour ces produits, la Communauté s'est engagée à accorder un régime d'importation plus favorables que celui appliqué aux pays tiers. En outre, un régime spécifique a été arrêté pour le sucre.

Ainsi 99,2 % des exportations des produits originaires des pays ACP vers la Communauté sont désormais en totale franchise. Afin de bénéficier de cette franchise ou de cette préférence, les produits exportés vers la Communauté doivent être originaires des pays ACP. La définition de l'origine soulève toujours des difficultés lorsque les marchandises exportées, ont été préalablement transformées avec utilisation de produits de pays tiers. Le critère principal retenu dans la convention pour déterminer la transformation suffisante et ainsi l'origine, demeure le changement de position tarifaire dans le tarif extérieur commun. Lorsque ce critère ne joue pas, la convention comprend en annexe des listes d'exception A et

B où le critère généralement utilisé est une exigence de valeur ajoutée de 50 %. Le nouvel accord a néanmoins dans ce domaine innové puisque désormais les pays ACP bénéficient entre eux d'un cumul intégral : ainsi un produit ayant subi une transformation globale suffisante à la suite de transformations partielles et successives dans différents Etats ACP est considéré comme originaire de l'Etat ACP où la dernière transformation a eu lieu.

2) Non réciprocité pour les exportations de la Communauté vers les pays ACP.

Les Etats ACP ne sont nullement tenus d'accorder aux produits de la Communauté les mêmes avantages de franchise et de préférence. Néanmoins, les Etats ACP se sont engagés dans la convention à ne pas discriminer entre les Etats membres et à accorder à la Communauté le traitement de la nation la plus favorisée.

3) Procédures mutuelles d'information et de consultation sur tous les problèmes touchant la coopération commerciale. On retrouve le même esprit de concertation en cas d'application par la Communauté de mesures de sauvegarde.

4) Promotion commerciale :

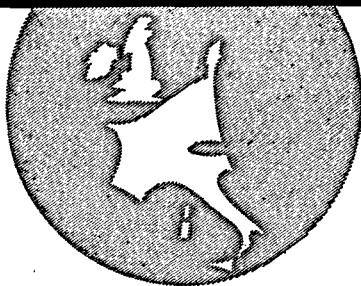
Les actions de promotion commerciale sont encouragées.

## II. — La stabilisation des recettes d'exportation (Stabex)

Sans doute la grande innovation de la convention de Lomé est la mise en œuvre d'un système accordant aux Etats ACP dont l'économie est particulièrement tributaire de produits de base très instables, une certaine garantie de leurs recettes d'exportation.

Les produits couverts par le système de stabilisation des recettes d'exportation comprennent : arachides, cacao, café, coton, produits du coco, bananes, cuirs et peaux, bois, thé, sisal brut, produits du palmier, certains produits de première transformation obtenus à partir des produits de base (huile et tourteaux d'arachide, pâte et beurre de cacao, extraits ou essences de café, etc.), ainsi que le minerai de fer. Cette liste est révisable au bout d'un an.

Pour chaque Etat ACP le mécanisme « STABEX » s'applique si les conditions suivantes sont réunies :



1) Lorsque dans les situations normales les recettes d'exportation provenant de l'un de ces produits ont représenté durant l'année qui précède chaque année d'application au moins 7,5 % du total des recettes d'exportations ; pour le sisal ce pourcentage est réduit à 5 % et pour les Etats ACP les moins développés, enclavé ou insulaires à 2,5 %) (2).

2) Et que pour une année donnée, les recettes d'exportation d'un produit vers la Communauté sont inférieures de 7,5 % au niveau de référence (moyenne des recettes d'exportation de ce produit au cours des quatre années précédentes) ; ce pourcentage est réduit à 2,5 % pour les pays les moins développés, enclavés ou insulaires.

Les statistiques utilisées sont celles qui résultent du recoupement des statistiques de la Communauté et des Etats ACP, compte tenu des valeurs FOB.

Lorsque ce seuil de 7,5 % ou de 2,5 % est atteint, la différence entre le niveau de référence et les recettes effectives constitue la base du transfert.

L'Etat ACP adresse sa demande à la Commission et celle-ci arrête en liaison avec l'Etat demandeur une convention de transfert. Préalablement à cette décision, la Commission examine toutefois si la chute des recettes n'est pas imputable à une politique commerciale restrictive ou à une modification de la structure des exportations.

L'utilisation des ressources transférées est décidée par l'Etat ACP bénéficiaire qui en informe la Commission.

Pour toute la durée de la convention, la STABEX a été dotée d'un montant global de 375 millions d'unités de compte divisé en cinq tranches annuelles de 75 millions d'unités de compte (3).

Les ressources transférées ne sont restituées par les Etats ACP que si l'évolution ultérieure de leurs recettes d'exportation satisfait certaines conditions arrêtées par la Commission. Néanmoins les Etats les moins développés sont dispensés de contribuer à cette reconstitution.

(2) Les états ACP les moins développés, enclavés ou insulaires sont : Bahamas, Barbade, Botswana, Burundi, Dahomey, Ethiopie, Fidji, Gambie, Grenade, Guinée Bissau, Guinée, Guinée Equatoriale, Haute-Volta, île Maurice, Jamaïque, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Niger, Ouganda, République Centre-africaine, Rwanda, Samoa occidentales, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tonga, Trinité et Tobago, Zambie.

(3) Une dotation de 20 millions d'unités de compte est allouée aux pays et territoires d'outre-mer au titre du « STABEX ».

### III. – La Coopération industrielle

La convention accorde une place prépondérante à la coopération industrielle pour laquelle les domaines d'action les plus diversifiés ont été envisagés.

Il s'agit en effet :

— de développer l'industrialisation et les infrastructures liées à cette industrialisation ;

— de contribuer à la création d'entreprises manufacturières et en particulier de valorisation des matières premières ;

— d'encourager toutes actions en faveur des petites et moyennes entreprises ;

— d'encourager tout transfert technologique ainsi que toutes actions développant les capacités des Etats ACP en matière de recherche, d'adaptation de la technologie aux besoins spécifiques des Etats ACP, de formation industrielle ;

— de faciliter toutes actions de promotion industrielle, de commercialisation, tendant à favoriser la participation des entreprises de la Communauté au développement économique des Etats ACP.

La mise en œuvre de la coopération industrielle s'appuie sur :

1) des structures d'animation, avec notamment la création d'un comité industriel de coopération dont les fonctions consisteront à suivre la mise en application de la convention et suggérer des solutions nouvelles ;

Outre ce comité, sera également institué un centre pour le développement industriel chargé de réunir et diffuser toutes informations industrielles ainsi que de faciliter les contacts entre les divers agents économiques de la Communauté et des ACP. Malheureusement la convention n'a prévu aucun système réel de garantie contre les risques non-commerciaux pour les investissements des entreprises communautaires dans les Etats ACP. Un principe de non-discrimination est simplement énoncé dans le titre traitant du régime applicable en matière d'établissement, de prestation de services, ainsi qu'aux mouvements de capitaux.

2) Les moyens disponibles au titre de la coopération financière et technique (voir ci-dessous).

Outre cette coopération industrielle, la convention met l'accent sur l'importance de la coopération régionale et inter-régionale entre pays ACP.

## IV. — Coopération financière et technique

### A. — MONTANT DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE AU TITRE DE LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Pour toute la durée de la convention, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1980, le montant de l'aide au titre de la coopération financière et technique a été fixé à 3 015 millions d'unités de compte ainsi réparti :

1) F.E.D. (Fonds Européen de Développement).

— 2 100 millions d'unités de compte sous forme de subventions ;

— 430 millions d'unités de compte sous forme de prêts spéciaux ;

— 95 millions d'unités de compte sous forme de capitaux à risques ;

2) 350 millions d'unités de compte sous forme de prêts à la Banque Européenne d'investissement sur ses ressources propres (des interventions additionnelles pourraient être envisagées sous certaines conditions).

A cette enveloppe financière, il faut également ajouter un montant de 130 millions d'unités de compte alloués aux pays, territoires et départements d'outre-mer (F.E.D.) et 10 millions d'unités de compte (B.E.I.) (4).

Par rapport à la deuxième convention de Yaoundé, l'aide communautaire s'est ainsi accrue de plus de 250 %. En outre, en moyenne annuelle, la nouvelle aide de la Communauté aux pays ACP représente 20 % de l'aide actuelle distribuée par la Communauté et les Etats membres à l'ensemble des pays en voie de développement. L'ensemble des fonds du F.E.D. (subventions, prêts spéciaux, capitaux à risques et STABEX), soit 3 150 millions d'unités de

compte est financé hors budget communautaire par des contributions des Etats membres, selon une clé de répartition ad hoc.

L'unité de compte adoptée pour calculer en monnaies nationales le montant de l'aide communautaire au titre de la convention de Lomé est la nouvelle unité de compte panier dont la valeur au 16 février 1976 était de :

DM : 2 95620  
FF : 5 17313  
£ : 0 572694  
\$ : 1 16027

### B. — MODES DE FINANCEMENT

Deux organismes communautaires sont chargés d'instruire et de gérer en collaboration avec les autorités des Etats ACP, l'aide communautaire : la Banque Européenne d'investissement et la Commission Européenne. La Commission gérant les subventions et prêts spéciaux, et la Banque les prêts normaux, les bonifications d'intérêt et les capitaux à risques.

Il faut d'ailleurs noter la variété caractérisant le choix des modes de financement. Pour chaque projet ou programme, la convention envisage aussi bien la mise en œuvre conjointe de plusieurs modes de financement qu'un co-financement avec participation d'institutions de crédit de pays tiers ou d'organismes financiers nationaux ou multi-nationaux (Banque Mondiale, BAD).

En raison du faible niveau de développement de la plupart des pays ACP, les subventions représentent encore la plus grosse partie de l'aide financière (80 %)

Les prêts spéciaux sont destinés au financement de projets d'intérêt général pour le développement économique et social des Etats ACP ; ces prêts sont consentis pour une durée de 40 ans assortie d'un différé d'amortissement de 10 ans et d'un taux d'intérêt de 1 % par an, ce qui constitue une nette amélioration par rapport aux précédentes conventions de Yaoundé.

Le financement des projets d'investissement productifs des secteurs industriel, touristique et minier est assuré en priorité :

a) par des prêts de la Banque Européenne d'investissement ; ces prêts peuvent être financés pour une durée pouvant atteindre au maximum 25 ans et à un taux réduit en général de 3 % par une bonification d'intérêt sans toutefois que le taux d'intérêt effectivement supporté par l'emprunteur puisse être inférieur à 5 % ni supérieur à 8 %,

b) par des prises de participation dans le capital social des entreprises des ACP ;

(4) Pays et territoires d'outre-mer : Saint-Pierre-et-Miquelon, Côte française des Somalies, la Nouvelle Calédonie et dépendances, les établissements français de l'Océanie, les terres australes et antarctiques, les Antilles néerlandaises, le condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides, les Bermudes, Brunei, les Etats associés de la mer des Caraïbes : Antigua, la Dominique, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Saint-Christophe, Nevis, Anguilla ; le Honduras britannique, les îles Caïmans, les îles Falkland et leurs dépendances, les îles Gilbert et Ellice, les îles de la Ligne méridionales et centrales, les îles Salomon britanniques, les îles Turques et Caïques, les îles Vierges britanniques, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène et ses dépendances, les Seychelles, le territoire Antarctique britannique, le territoire britannique de l'Océan Indien.



c) par des aides en quasi-capital (prêts dont le remboursement ou le paiement des intérêts sont subordonnés au règlement préalable des créances bancaires ; prêts conditionnels avec remboursement seulement exigible moyennant la réalisation de certaines conditions de rentabilité).

### C. — DISTRIBUTION DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE

Une étroite et permanente collaboration a été instaurée entre les services de la Communauté et les Etats ACP au cours des différents stades de l'exécution de projets financés sur l'aide Communautaire.

La programmation de l'aide, la présentation et l'instruction des projets, la préparation des décisions de financement, l'exécution des projets et l'évaluation finale des résultats obéissent à certaines règles énoncées dans la convention ou à arrêter ultérieurement par le Conseil des Ministres ACP CEE (la Convention prévoit certaines adaptations de ces règles pour les opérations financées par la Banque Européenne d'investissement, compte tenu des statuts propres de la Banque).

#### *Programmation de l'aide :*

L'aide communautaire s'inscrit dans le cadre des plans de développement des pays ACP. Elle est programmée au début de la convention en commun accord entre la Communauté et chaque Etat ACP afin de permettre à l'Etat bénéficiaire d'avoir une idée aussi claire que possible de l'aide qu'il peut attendre.

L'instruction des projets est confiée à la Communauté en étroite collaboration avec les Etats ACP. Les décisions de financement sont arrêtées par la Commission après avis favorable du Comité du FED. Lorsque l'avis de ce comité n'est pas favorable, les Etats ACP sont dorénavant consultés sur la suite à donner au dossier. En cas de désaccord entre le comité et la Commission il appartient au Conseil des Ministres de prendre la décision finale (la même procédure s'applique pour le BEI : Avis du Comité de l'art. 22 et décision du Conseil d'administration de la Banque).

#### *Exécution des projets :*

La responsabilité en incombe désormais aux Etats ACP eux-mêmes, notamment pour ce qui est de la conclusion des marchés de travaux, fournitures, et des contrats de coopération technique. Si les autorités nationales des Etats ACP bénéficient dorénavant de plus grandes délégations de pouvoir en matière administrative, financière et technique, il appartient cependant toujours à la Commission par l'intermédiaire de l'ordinateur principal du Fonds, de gérer les crédits, de veiller à assurer l'égalité des

conditions dans la participation aux appels d'offres, ainsi que de veiller au choix de l'offre économiquement la plus avantageuse. La Commission désigne en outre, auprès de chaque Etat ACP, un délégué agréé par l'Etat concerné chargé de suivre la bonne exécution technique et financière des projets.

De même que sous les précédentes conventions de Yaoundé, la participation aux appels à la concurrence aux marchés et contrats financés sur les ressources du Fonds est ouverte à égalité de conditions à toutes les personnes physiques et morales des Etats de la Communauté et des Etats ACP. (La participation d'entreprise de pays tiers n'est cependant pas exclue, notamment dans le cas de co-financement de projets). Le tableau figurant en annexe démontre clairement néanmoins que les firmes Françaises ont été sous les précédentes conventions les principales bénéficiaires de ces marchés et contrats en raison de l'influence des courants commerciaux traditionnels. Avec la convention de Lomé, la part des firmes Anglaises, en tant que bénéficiaires de futurs contrats et marchés devrait également être prédominante pour ces mêmes raisons.

Les appels à la concurrence sont publiés au Journal officiel des Communautés Européennes. La procédure normalement utilisée pour les marchés est l'appel d'offres (et également pour les contrats d'assistance technique dans le cas d'études importantes).

Pour certaines opérations, les Etats ACP en accord avec la Commission Européenne, peuvent soit procéder à des appels à la concurrence restreints (pré-sélection), soit conclure des marchés de gré à gré (cette procédure est généralement la règle pour les contrats d'assistance technique).

En vue de faire participer davantage les entreprises nationales des Etats ACP, les préférences déjà consenties sous les précédentes conventions de Yaoundé, ont été renforcées :

— une procédure accélérée est ainsi organisée pour les appels d'offres de travaux d'un montant inférieur à 2 millions d'Unités de Compte ;

— une préférence de prix de 10 % est également accordée aux entreprises nationales des Etats ACP pour l'exécution de travaux inférieurs à 2 millions d'Unités de Compte ;

— une préférence de 15 % est accordée aux entreprises nationales des Etats ACP pour l'attribution de marchés de fourniture.

En outre, lorsqu'il existe dans l'Etat ACP bénéficiaire une disponibilité importante d'équipements adéquats ou de personnel qualifié dans les services nationaux, et sous réserve que les interventions soient inférieures à 2 millions d'Unités de Compte, le

Répartition des marchés de travaux par nationalité des adjudicataires, des marchés de fournitures par origine des marchandises, des contrats de coopération technique par nationalité des attributaires. Comparaison 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> FED. Situation au 30-6-1975. (en 000 U/C).

Pays	Marchés de travaux						Marchés de fournitures					
	1 <sup>er</sup> FED		2 <sup>e</sup> FED		3 <sup>e</sup> FED		1 <sup>er</sup> FED		2 <sup>e</sup> FED		3 <sup>e</sup> FED	
	Mon-tant	%	Mon-tant	%	Mon-tant	%	Mon-tant	%	Mon-tant	%	Mon-tant	%
Allemagne .....	13 475	3,41	59 906	18,27	24 416	9,74	9 484	19,88	15 760	18 04	8 301	12,23
Belgique .....	8 714	2,21	20 549	6,26	11 226	4,48	2 451	5,14	7 254	8,30	3 192	4,70
France .....	162 209	46,21	149 975	45,72	121 095	48,33	17 845	37,41	34 614	39,62	30 424	44,82
Italie .....	57 637	14,62	26 507	8,08	34 857	13,91	4 703	9,86	13 327	15,26	4 747	6,99
Luxembourg .....	825	0,21	1 884	0,57	1 320	0,53	6	0,01	31	0,03	2 105	3,10
Pays-Bas .....	15 071	3,82	14 899	4,54	1 578	0,63	3 388	7,10	6 317	7,23	2 829	4,17
EAMA/FTOM .....	116 361	29,62	54 307	16,56	56 086	22,38	9 413	19,74	9 457	10,83	12 820	18,89
Pays tiers .....	—	—	—	—	—	—	409	0,86	600	0,69	3 463	5,10
Total .....	394 292	100	328 027	100	250 578	100	47 699	100	87 360	100	67 881	100

	Contrats de coopération technique						Ensemble des marchés et contrats					
	1 <sup>er</sup> FED		2 <sup>e</sup> FED		3 <sup>e</sup> FED		1 <sup>er</sup> FED		2 <sup>e</sup> FED		3 <sup>e</sup> FED	
	Mon-tant	%	Mon-tant	%	Mon-tant	%	Mon-tant	%	Mon-tant	%	Mon-tant	%
Allemagne .....	9 242	19,84	26 288	25,77	17 638	23,86	32 201	6,59	101 954	19,71	50 355	12,84
Belgique .....	6 449	13,84	9 912	9,72	10 179	13,77	17 614	3,61	37 715	7,29	24 597	6,27
France .....	11 481	24,84	29 436	28,86	23 371	31,61	211 535	43,30	214 025	41,37	174 890	44,57
Italie .....	9 797	21,03	14 351	14,07	12 751	17,25	72 137	14,76	54 185	10,47	52 355	13,34
Luxembourg .....	653	1,40	1 591	1,56	1 447	1,96	1 484	0,30	3 506	0,68	4 872	1,24
Pays-Bas .....	5 123	10,99	9 873	9,68	5 808	7,85	23 582	4,83	31 069	6,01	10 215	2,60
EAMA/FTOM .....	3 849	8,26	10 548	10,34	2 737	3,70	29 623	26,53	74 312	14,36	71 643	18,26
Pays tiers .....	—	—	—	—	—	—	409	0,08	600	0,11	3 463	0,88
Total .....	46 594	100	101 999	100	73 931	100	488 585	100	517 386	100	392 390	100

Source : Commission des Communautés européennes.

recours à la régie administrative peut également être envisagé.

La convention prévoit l'adoption par le Conseil des Ministres ACP CEE de nouvelles clauses et conditions générales applicables à la passation et à l'exécution des marchés et contrats financés par le Fonds. Jusqu'à la décision du Conseil, les clauses et conditions générales en vigueur sous les conventions de Yaoundé régissent la passation et l'exécu-

tion des marchés et contrats conclus avec les autres Etats anciennement parties à ces conventions. Pour les Etats ACP, les pratiques établies en matière de contrats internationaux s'appliquent.

Les différends pouvant surgir entre un Etat ACP et le bénéficiaire d'un marché ou contrat financé par le FED seront réglés par voie d'arbitrage, conformément à un règlement à arrêter par le Conseil des Ministres ACP CEE.



#### D. — BENEFICIAIRES DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE

Au titre de la coopération financière et technique, seront directement bénéficiaires :

- les Etats ACP ;
- les organismes régionaux ou interétatiques de ces états ;
- les organismes mixtes institués par la Communauté et les Etats ACP ;

Seront indirectement bénéficiaires : (avec l'accord des Etats ACP concernés pour des projets approuvés par eux) :

- les collectivités et les organismes de développement publics ou à participation publique (banques de développement, relais de l'aide communautaire en faveur des petites et moyennes entreprises) ;
- les organismes privés concourant dans ces pays au développement économique et social ;
- les entreprises industrielles et commerciales des Etats ACP ;

- les groupements de producteurs, ressortissants des Etats ACP ;
- les boursiers et stagiaires.

#### Conclusion

En dépit de ses lacunes la convention de Lomé constitue un événement sans précédent dans l'histoire de l'aide au développement non seulement en raison du nombre des pays parties à cette convention, mais aussi parce qu'y figurent tous les instruments d'aide dont certains particulièrement novateurs (STABEX) Peut-on considérer qu'elle constitue une solution appropriée aux problèmes de développement ? Il est bien certain que les résultats enregistrés seront surtout fonction de l'esprit de réelle collaboration qui animera et les Etats ACP d'une part et la Communauté d'autre part.

# Ordre public et libertés publiques dans les Communautés européennes

## A propos de l'arrêt Rutili (1)

Denys Simon

*Assistant à la Faculté de Droit  
et des Sciences Economiques  
et au Centre Européen Universitaire  
de l'Université de Nancy II*

A l'heure où les institutions communautaires publient leurs rapports ou leurs suggestions pour la mise en œuvre de l'Union Européenne, la question de la protection des droits de l'homme par le « système » communautaire connaît un regain d'actualité. Pour la Commission, « la nature démocratique de l'Union Européenne, qui devrait être explicitement rappelée dans l'acte constitutif, fait de la protection des droits de l'homme un élément fondamental de la construction politique nouvelle et du fonctionnement de ses institutions » (2). En outre, « dans le prolongement de ce qui est déjà possible dans la Communauté, il faudra prévoir un recours individuel largement ouvert contre tout acte pris en violation des droits fondamentaux protégés » (3). Le Comité Economique et Social propose l'adoption d'une charte fondée sur « le respect des règles de la démocratie et du pluralisme politique, philosophique et culturel », qui « devrait définir les droits des citoyens européens » (4). Le Parlement Européen insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'« assurer le respect absolu de la liberté, comme de la dignité de l'homme » (5), tandis que l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe est invitée à se prononcer pour « le respect et le développement des principes de la démocratie pluraliste, de la prééminence du droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (6). Ces affirmations solennelles et réitérées de l'importance de la protection des droits de l'homme dans l'approfondissement de l'intégration européenne sont en réalité très révélatrices d'une certaine inquiétude des institutions communautaires en face de ce qu'on est convenu d'appeler le « déficit démocratique des Communautés », de plus en plus sensible à l'op-

(2) Rapport de la Commission sur l'Union européenne, *Bull. CE*, supplément 5/75, paragraphe 82, p. 27.

(3) *Ibid.*, paragraphe 84, p. 28.

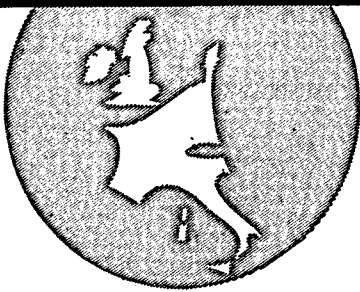
(4) Avis du Comité économique et social sur l'Union européenne, publié in *Bull. CE.*, supplément 9/75, point 1.12, p. 26. — Voir également A. Lhoest : Le citoyen à la une de l'Europe, *RMC* 1975, 431.

(5) Résolution du Parlement européen sur l'Union européenne du 10 juillet 1975, *JOCE* n° C 179 du 6 août 1975, p. 23. — Voir également le rapport Bertrand, PE Doc. séance 1975-1976, n° 174/75 du 7 juillet 1975. Le Parlement européen s'était déjà préoccupé, sur la base d'une proposition du groupe socialiste introduite par M. Lautenschlager, de la sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens des Etats membres dans l'élaboration du droit communautaire : voir à ce sujet le rapport Jozeau-Marigne, PE Doc. séance 1972-1973, n° 297/72 du 28 février 1973 et la résolution du 4 avril 1973, *JOCE* n° C 26 p. 7.

(6) Rapport Leynen sur une déclaration sur le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, adopté par la Commission des questions politiques le 15 septembre 1975. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. 3 658 du 16 septembre 1975.

(\*) Une table des abréviations utilisées se trouve en fin d'article.

(1) Cour de Justice des Communautés européennes, 28 octobre 1975, Rutili, 36/75, non noté.



nion publique européenne (7). Certes, les réformes institutionnelles et notamment l'accroissement des pouvoirs et l'élection au suffrage universel direct du Parlement Européen, devraient permettre une meilleure réalisation des objectifs proclamés par les préambules des traités de Paris et de Rome. Mais pour que la Communauté devienne véritablement, selon les termes mêmes de la Cour de Justice (8) un véritable « Etat de droit » (Rechtsstaat), il importe d'assurer de façon prioritaire « la protection des droits de la personne » et « la garantie des droits fondamentaux ». Sans doute a-t-on souvent prétendu, à juste titre d'ailleurs, que le système juridique communautaire fournissait par lui-même, notamment grâce à l'organisation perfectionnée du contrôle juridictionnel, les instruments juridiques d'une défense adéquate des droits individuels (9). L'extension jurisprudentielle des conditions et des effets de l'applicabilité directe (10), combinée avec la reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur les règles internes, a permis aux personnes privées de se prévaloir, devant la Cour de Luxembourg comme devant leur juge national, des droits qu'elles tirent des normes communautaires, y compris contre leur propre Etat. Et pourtant, cette protection juridictionnelle des particuliers, si importante soit-elle, a pu être considérée comme notoirement insuffisante par une partie considérable de la doctrine (11) et surtout — ce qui est beaucoup plus grave — par certaines juridictions nationales, qui se sont cru autorisées en conséquence à faire prévaloir leurs propres mécanismes

(7) L'élargissement des Communautés a par ailleurs accentué cette prise de conscience, compte tenu des traditions constitutionnelles et politiques des Etats adhérents. Sur l'ensemble de la question, voir par exemple P. Pescatore : Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne, *CDE* 1974, 499.

(8) Suggestions de la Cour de Justice sur l'Union européenne, publiées in *Bull. CE*, supplément 9/75, p. 18.

(9) Voir par exemple, R. Kovar : Le droit des personnes privées à obtenir devant la Cour des Communautés, le respect du droit communautaire, *AFDI* 1966, 532 ; — S. Néri : La protection juridictionnelle des particuliers dans les Communautés européennes, Heule UGA 1965. — G. Bebr : *Judicial control in the European Communities*, London, Stevens and Sons, 1962. — E. Steindorff : *La sauvegarde des droits privés et la procédure dans le droit des Communautés européennes*, trad. Jacobs, Bruxelles Bruylant, 1965.

(10) Sur ce point, parmi une abondante littérature, voir par exemple L. J. Constantinesco : *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE*, Paris, LGDJ, 1970. — P. Pescatore : L'application directe des traités européens par les juridictions nationales, *RTDE* 1969, 697 et *L'ordre juridique communautaire*, Liège, Presses Universitaires, 2<sup>e</sup> éd. 1973. — R. Kovar : L'applicabilité directe du droit communautaire, *JDI (Clunet)* 1973, 279. — M.F. Gayet et D. Simon : Constatation de manquement et effet direct du droit communautaire, observations sur l'affaire 48-71, *CDE* 1973, 301.

constitutionnels de protection des droits fondamentaux, sapant ainsi la nécessaire uniformité d'application des règles communautaires. C'est ainsi que le deuxième Sénat du tribunal constitutionnel fédéral (BVerfG) a admis la recevabilité d'un renvoi dans le cadre de la procédure de contrôle de constitutionnalité des lois et autres actes de l'autorité publique (Normenkontrollverfahren) dès lors qu'une disposition communautaire, telle qu'interprétée par la Cour de Luxembourg, est jugée « inapplicable au motif et en tant qu'elle heurte un des droits fondamentaux (Grundrechte) consacrés par la loi fondamentale (GG) » (12). Il est certain qu'une telle décision, quelles que soient les réserves qu'elle puisse susciter par ailleurs (13) pose à nouveau de façon brutale le problème de la protection des droits de l'homme dans le système communautaire, renouant ainsi avec une tradition des juridictions allemandes

(11) Il suffit ici de renvoyer aux critiques adressées aux limitations imposées par l'article 173 alinéa 2 CEE pour la recevabilité des recours en annulation des particuliers (voir par exemple G. Rasquin et R.M. Chevallier, l'article 173 al. 2 CEE, *RTDE* 1966, 31 et les commentaires de J. Boulouis et R.M. Chevallier in *Grands arrêts de la jurisprudence européenne*, Paris, Dalloz, 1974, passim). De même, à propos de l'ouverture aux particuliers du recours en carence de l'article 175 CEE, voir L. Goffin, *Propos sur les recours individuels en droit communautaire*, allocution introductive au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE, Bruxelles, 2-4 octobre 1975, ronéoté p. 10. — A. Barav : Considérations sur la spécificité du recours en carence en droit communautaire, *RTDE* 1975, 53 et la bibliographie citée, spéc. note 3, p. 54.

(12) BVerfG, II. Sénat, 29 mai 1974, 2 BvL 52/71, de larges extraits étant publiés en français par les Cahiers de Droit européen, avec d'importantes observations de G. Cohen-Jonathan, *CDE* 1975, 149. — Sur la place des droits fondamentaux dans l'ordre juridique allemand, voir M. Fromont : Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la République fédérale allemande, *Recueil d'Etudes en l'honneur de C. Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, p. 49 s.

(13) Pour une analyse critique de cette décision, voir tout d'abord l'opinion dissidente des juges minoritaires (Rupp, Hirsch, Wand) dont des extraits sont reproduits par les Cahiers de Droit européen, 1975, 161. — Voir également E. W. Fuss : *Der Grundrechtsschutz in den E.G. aus deutscher Sicht*, Heule Bruxelles Namur, UGA, 1975, avec une étude très complète de la jurisprudence allemande antérieure, comparée avec les solutions britanniques et françaises. — Bleckmann, Hilt, Klein, Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte, zum Beschluss des BVerfG vom 29 Mai 1975, 35 ZaöRV 1975, 51, avec une importante bibliographie. — Bulow, Golsong, Louis : *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 1974, 18. — Ipsen, BVerfG versus EuGH re « Grundrechte », 10 *EuR* 1975, 1 à 19 ; Scheunjer, Der Grundrechtsschutz in der E.G. und die Verfassungsrechtsprechung, *AöR* 1975, 30. — Meier, *NJW* 1974, 1704. — G. Bebr : Examen en validité suivant l'article 177 CEE et cohésion juridique de la Communauté, *CDE* 1975, spéc. 420 s., ainsi que les observations Cohen-Jonathan précitées, *CDE* 1975, 173 s. — Voir également la réponse de la Commission à la question écrite n° 414/74 de M. Couste, *JOCE*, n° C 54 du 6 mars 1975.



qui avaient été à l'origine des premières prises de position de la Cour dans ce domaine (14). De même le célèbre arrêt rendu le 27 décembre 1973 par la Cour constitutionnelle italienne, malgré son orthodoxie dans l'affirmation de la supériorité du droit communautaire sur le droit national, n'en laisse pas moins subsister quelques doutes, précisément en ce qui concerne l'invocation éventuelle des droits fondamentaux (15). Sans aller jusqu'à dire que « c'est sans doute sous la pression inquiétante des juridictions nationales que la Cour de Luxembourg a résolu de combler de la sorte les lacunes du droit communautaire » (16), il faut néanmoins constater que la jurisprudence récente, par la référence de plus en plus fréquente et de plus en plus précise aux droits fondamentaux de la personne, traduit la volonté du juge communautaire « de remédier à l'état de sous-développement dans lequel se trouve le droit communautaire en ce qui concerne la matière des droits fondamentaux » (17). En d'autres termes, il s'agit d'assurer, compte tenu de la spécificité irréductible des structures et des objectifs de la Communauté, une protection efficace des droits individuels, non seulement à l'égard des mesures adoptées par les exécutifs de Bruxelles, mais plus globalement dans l'ensemble

de l'ordre juridique communautaire, c'est-à-dire le cas échéant, à l'encontre des atteintes aux libertés de la personne imputables aux administrations et aux gouvernements des Etats membres.

C'est dans ce contexte que prend son véritable relief l'arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés le 28 octobre 1975 dans l'affaire *Rutili* (18). On peut même dire que cette décision constitue une étape importante dans l'évolution explicitement recommandée par certains juges de Luxembourg (19) et considérée récemment comme indispensable et urgente par la Cour elle-même, dans la perspective de l'Union Européenne (20).

Pourtant l'affaire pouvait sembler, au départ, très mineure : un ressortissant italien, résident en France depuis sa naissance et marié à une Française, titulaire d'une carte de résident privilégié, aurait participé à des actions de caractère politique lors des élections législatives de 1967, au cours des « événements » de mai-juin 1968 et aurait — les faits sont contestés — pris part à une manifestation lors de la célébration du 14 juillet 1968 à Audun-Le-Tiche. Après avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion, puis d'assignation à résidence dans le Puy-de-Dôme, il est finalement frappé, après abrogation des deux précédents arrêtés, d'interdiction de séjour dans les quatre départements lorrains et se voit, dans un premier temps, refuser l'octroi de la carte de séjour de ressortissant d'un Etat membre de la CEE, ladite carte lui étant finalement accordée, mais assortie d'une interdiction de séjour dans

(14) Voir en particulier les décisions du Verwaltungsgericht de Francfort, par exemple du 11 septembre 1968 (Eversen-Sperl n° 3801) ou du 18 mars 1970 (*ibid.* n° 3894) qui ont précédé le renvoi préjudiciel ayant donné lieu au célèbre arrêt de la Cour de Justice du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* c/Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, Rec. Vol. XVI, 1125. — Voir également l'arrêt rendu le 10 juillet 1968 par le Bundesfinanzhof qui a cru pouvoir apprécier la comptabilité, avec les droits fondamentaux de la loi fondamentale, d'un règlement communautaire, même s'il a finalement conclu à « l'applicabilité » en Allemagne du règlement (4 *EuR*, 1969, 255, note M. Zuleeg).

(15) Cour constitutionnelle (Italie) 27 décembre 1973, *Foro italiano*, 1974, n° 2, 1 a parte, p. 314 note Monaco ; *CDE* 1975, 114, note de Caterini. — Voir également les commentaires de Panico, *RDE* 1974, 201. — Tommasi di Vigano, *ibid.*, 18. — Valenti, *ibid.* 107 ainsi que S. Néri : Rapports entre le droit communautaire et le droit interne selon la Cour constitutionnelle italienne, *RTDE*, 1974, 154 et les observations approfondies de J. V. Louis, *JT*, 1974, n° 4875, 509 s. — L'ambiguïté des formules finales de la Cour est bien mise en évidence par P. Pescatore : La protection des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire, rapport au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE, Bruxelles, 2-4 octobre 1975, ronéoté, spéc. 20 s.

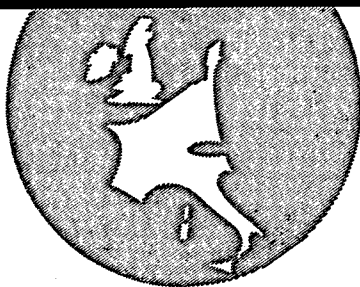
(16) G. Cohen-Jonathan, article cité, *CDE*, 1975, 199. — La même idée est exprimée à plusieurs reprises dans le rapport Jozeau-Marigné précité, PE, Doc. séance 1972-1973, n° 297/72 du 28 février 1973. — Voir également G. Cohen-Jonathan : Les droits de l'homme dans les Communautés européennes, *Recueil d'Etudes en l'honneur de C. Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, p. 339 s.

(17) Selon la formule de P. Pescatore, Rapport FIDE, précité, p. 27.

(18) CJCE, 28 octobre 1975, *Rutili*, 36/75, ronéoté.

(19) Voir notamment P. Pescatore : Les droits de l'homme et l'intégration européenne, *CDE*, 1968, 629 ; Fundamental rights and freedoms in the system of the European Communities, *AJCL* 1970, 343 ; The protection of human rights in the European Communities, 9, *CMLR*, 1972, 73 ; Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne, préc., *CDE*, 1974, 499 ; La protection des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire, rapport FIDE, préc. ; Un droit pour l'Europe, rapport au colloque du Centre européen universitaire de Nancy, 25 octobre 1975, résumé ronéoté. Dans le même sens, J. Mertens de Wilmars : L'accès aux mécanismes juridictionnels de protection des personnes privées, rapport au colloque de Grenoble, 25-26 janvier 1973, publié in VI *Revue des droits de l'homme*, n° 3-4, 1973, 627 à 644, ainsi que les interventions du juge Mertens de Wilmars dans la discussion, *ibid.*, p. 663 s., spéc. 665, 667. — Voir également les prises de position des avocats généraux Lagrange (conclusions dans l'affaire des comptoirs de vente de la Ruhr, CJCE, 15 juillet 1960, 36 à 38 et 40/59, Rec. Vol. VI, 890), Roemer (conclusions dans l'affaire Stauder, CJCE, 12 novembre 1969, 29/69, Rec. Vol. XV, 425) ou Dutheil de Lamoignon (conclusions dans l'affaire *Internationale Handelsgesellschaft*, CJCE, 17 décembre 1970, 11/70, Rec. Vol. XVI, 1125).

(20) Suggestions de la Cour de Justice sur l'Union européenne, loc. cit. spéc., 18 s.



les départements de la Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse et Vosges. Ces péripéties n'auraient sans doute présenté qu'un intérêt juridique limité, si le tribunal administratif de Paris, saisi d'un recours en annulation de la décision limitant la validité territoriale du titre de séjour du sieur Rutili, n'avait, par un jugement du 16 décembre 1974 (21), posé à la Cour de Justice des Communautés Européennes deux questions préjudicielles très habilement rédigées. La première question portait sur le point de savoir si l'exception d'ordre public employée par l'article 48 CEE pouvait viser, non seulement les mesures réglementaires de limitation de la libre circulation ou du séjour, mais également les décisions individuelles d'application. Mais surtout, la seconde question, apparemment fort simple, concernant le sens précis qu'il convient d'attribuer au mot « justifiées » dans la formule de l'article 48 CEE (22) allait permettre à la Cour de prendre position sur deux aspects fondamentaux de la protection des droits individuels : d'une part, la définition unilatérale des motifs d'ordre public susceptibles de fonder une limitation à la libre circulation des travailleurs est subordonnée à une série de critères déterminés au niveau communautaire ; d'autre part, et plus indirectement, la Cour indique les fondements d'une véritable conception communautaire des libertés publiques.

#### I — L'ENCADREMENT COMMUNAUTAIRE DES RESTRICTIONS AUX DROITS INDIVIDUELS FONDEES SUR LA DEFINITION NATIONALE DE L'ORDRE PUBLIC

Il était évident que la mise en œuvre de la libre circulation des travailleurs, comme de la liberté d'établissement et des prestations de services, prévue par le titre III de la deuxième partie du traité, ne pouvait que susciter des conflits aigus avec les règles régissant la police des étrangers dans les différents Etats membres. C'est la raison d'être des exceptions d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique des articles 48 § 3 et 56 CEE,

(21) TA Paris 16 décembre 1974, Rutili, *Rec.* 778. — On peut noter que le tribunal administratif ne peut s'empêcher de faire l'allusion rituelle à la théorie de l'acte clair : « Considérant que la réponse à cette question, dont la solution n'est pas claire, permettra d'apprécier le bien-fondé de la requête »...

(22) Article 48, paragraphe 3 CEE : ... « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique... ». La même exception est prévue par l'article 56 CEE en ce qui concerne le droit d'établissement et s'applique également, en vertu de l'article 66 CEE, à la libre prestation des services.

permettant aux Etats membres de justifier des limitations à l'accès et au séjour des ressortissants communautaires exerçant une activité salariée ou non salariée (23). Il était tout aussi évident que la libre circulation des personnes aurait été vidée de toute substance si le traité avait laissé aux Etats membres la compétence exclusive de déterminer unilatéralement et sans contrôle l'étendue de cette réserve (24) qu'il aurait suffi s'invoquer pour mettre en échec le libre accès prévu par le traité. C'est pourquoi, utilisant les instruments fournis par les articles 49 et 56 § 2 CEE, les instances communautaires se sont empressées de limiter, par voie de règlements et de directives (25), la portée de cette exception. Il s'agissait, conformément à l'intitulé même de la célèbre Directive 64/221/CEE du 25 février 1964, de coordonner les mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Ce texte, trop connu pour qu'il soit nécessaire de l'examiner en détail (26) n'a pas pour autant permis une harmonisation satisfaisante des motifs d'ordre public lato sensu susceptible de justifier des mesures nationales restrictives de la libre circulation des travailleurs, des prestataires de services ou des

(23) Bien que ce ne soit pas l'objet de la présente étude, on peut noter qu'une comparaison s'impose avec d'autres dispositions analogues du traité, par exemple les articles 36, 73, 223 et 224 CEE.

(24) G. Lyon Caen considère que la notion d'ordre public « contient une réserve pratiquement indéfinie de souveraineté étatique » (dans sa chronique de droit social européen, *RTDE*, 1966, 693).

(25) Directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964 (*JOCE*, 4 avril 1964, p. 845) ; Directive n° 68/360 du Conseil du 15 octobre 1968, *JOCE*, n° L 257, p. 13 ; Règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968, *JOCE*, n° L 257, p. 2. Ces dispositions ont été étendues, au droit de demeurer dans un Etat membre après y avoir exercé une activité salariée ou non salariée, pour le bénéficiaire et sa famille, par la directive n° 75/35/CEE du Conseil du 17 décembre 1974 (*JOCE*, n° L 14 du 20 janvier 1975), le Règlement (CEE) n° 1251/70 du 29 juin 1970 (*JOCE*, n° L 142 du 30 juin 1970) et la directive n° 72/194/CEE du Conseil (*JOCE*, n° L 121 du 26 mai 1972).

(26) On peut se reporter sur ce point à G. Lyon-Caen, chronique citée, *RTDE*, 1966, 693. — G. Le Tallec : La police des étrangers dans les Etats membres de la CEE et le Traité de Rome, *RDE*, 1962, 150 et *RMC*, 1964, 371 ; U. Evrling : *Das Niederlassungsrecht im Gemeinsamen Markt*, Berlin Frankfurt, Verlag F. Vahlen GmbH, 1963, spéc. 47 s. — D. Siletti : *La libera circolazione della manodopera fra gli stati membri della CEE*, Milano, Giuffrè, 1962. — H. Desmedt : Les deux directives du Conseil de la CEE concernant la police des étrangers, *CDE*, 1966, 55 et surtout C. Maestripietri : *La libre circulation des personnes et des services dans la CEE*, Heule Bruxelles, UGA, 1972. — Pour une mise au point récente sur la question, W. Much et J.-C. Sèché : Les droits de l'étranger dans les Communautés européennes, *CDE*, 1975, 251 s.

bénéficiaires du droit d'établissement. En d'autres termes, les Etats membres continuent de considérer la réserve d'ordre public comme une survivance de la « raison d'Etat » exprimant « ce qu'il y a de plus intense dans la souveraineté » (27), ainsi qu'en témoignent les multiples décisions d'expulsion, d'assignation à résidence, d'interdiction de séjour, de refoulement dont sont victimes les étrangers, même s'ils sont ressortissants d'un autre Etat membre de la Communauté : un dépouillement, même sommaire, des jurisprudences nationales, ou un relevé rapide des questions écrites posées par les parlementaires européens (28) démontrent à l'envi les réticences des gouvernements nationaux en face d'un encadrement communautaire de l'exception d'ordre public. L'affaire Rutili n'est qu'un nouvel épisode de cette résistance chronique des Etats membres à l'égard d'une « ingérence » des Communautés dans l'exercice de leurs prérogatives de haute police, et l'arrêt de la Cour exprime parfaitement la contradiction entre les difficultés d'une définition communautaire de l'ordre public et la nécessité d'un encadrement communautaire de la notion.

#### A. — L'impossible définition communautaire de l'ordre public

La Cour est en effet obligée d'admettre, dans son arrêt Rutili, que « pour l'essentiel les Etats membres restent libres de déterminer, en vertu de la réserve inscrite à l'article 48 § 3, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences de l'ordre public » (29).

Ce constat traduit bien l'impossibilité, pour le juge communautaire, de recourir ici à la méthode qu'il emploie traditionnellement lorsqu'il s'agit de déterminer la portée d'une disposition dont le contenu ne peut être laissé à l'arbitraire d'une définition unilatérale des Etats membres : en d'autres

termes, il est extrêmement difficile de construire une « notion communautaire » de l'ordre public, autonome et spécifique, destinée à garantir l'uniformité d'application du droit communautaire, et cela, pour deux raisons essentielles : l'ordre public, par nature, est rebelle à toute définition conceptuelle a priori, d'une part, et, d'autre part, la répartition des compétences établie par le traité fait de l'ordre public une « soupape de sûreté » entre les mains des Etats membres.

#### 1) L'ordre public, notion fonctionnelle

La Directive 221/64/CEE du 25 février 1964 avait évité toute définition de la notion d'ordre public, alors qu'au contraire, étaient énumérées en annexe les « maladies pouvant mettre en danger la santé publique », qui, seules, étaient susceptibles de fonder légitimement une interdiction d'accès ou de séjour. Cette attitude prudente a d'ailleurs été suivie par la Cour dans plusieurs affaires récentes, où la question de la portée de l'exception de l'article 48 § 3 CEE avait été soulevée par les juridictions nationales. C'est ainsi que dans un arrêt du 4 décembre 1974 (30), le juge communautaire, après avoir conclu à l'application directe de l'article 48 CEE et de l'article 3 de la Directive 221/64 (31) admettait « que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité » (32).

L'avocat général Mayras considérait de même que « les exigences de la sécurité publique varient, dans le temps et dans l'espace, d'un Etat à un autre » (33) et il affirmera dans une affaire ultérieure (34) que « les impératifs de l'ordre public national varient... en fonction des conditions sociologiques ». A ce constat de la relativité de la notion d'ordre public, qu'on pourrait faire remonter à Pas-

(27) Voir G. Lyon Caen, chronique citée, *RTDE*, 1966, 694.

(28) Voir par exemple : C.E. n° 333/72 de M. Berkhouwer à la Commission (objet : coordination des mesures spéciales applicables aux étrangers en matière de déplacement et de séjour), *JOCE*, n° C 117 du 18-12-1973, p. 1 ; C.E. n° 52/75 de M. Glinne à la Commission (objet : droit de séjour des ressortissants de la CEE dans les Etats membres), *JOCE*, n° C 192 du 22 août 1975, p. 1 ; C.E. n° 177/75 de M. Girardin à la Commission (objet : problème des jeunes étrangers résidant en Belgique), *JOCE*, n° C 233 du 13 octobre 1975, p. 2 ; C.E. n° 272/75 de M. Pisoni à la Commission (objet : tracasseries de la part des autorités belges pour la délivrance des cartes d'identité aux citoyens de la CEE), *JOCE*, n° C 233 du 13 octobre 1975, p. 24).

(29) Arrêt cité 36/75, attendu n° 26.

(30) CJCE, 4 décembre 1974, Van Duyn c/Home Office, 41/74, *Rec.*, Vol. XX, 1337.

(31) Article 3, paragraphe 1. directive 221/64 CEE : Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet.

(32) Arrêt Van Duyn, préc., *Rec.*, Vol. XX, 1351.

(33) *Ibid.*, p. 1358.

(34) CJCE, 26 février 1975, Carmelo Angelo Bonsignore c/Oberstadt direktor der Stadt Köln, 67/74, *Rec.*, Vol. XXI, 297 et conclusions Mayras, 308, spéc. 314. Voir les observations de C. Tomuschat : *CDE*, 1975, 302.



cal (35), s'ajoute la diversité de ses utilisateurs (36) qui en rend la définition quasi-impossible, à moins de recourir à des formules aussi générales que peu opératoires, telles que « un certain minimum de conditions essentielles à une vie sociale convenable » (37) ou « l'ensemble des règles qui font la sûreté de la société » (38). Sans doute est-il préférable de reconnaître que l'ordre public échappe à toute détermination a priori et se présente comme une notion fonctionnelle, se définissant par son rôle dans le système juridique. Correspondant, dans une certaine mesure, à ce qu'on a pu appeler une justification préalable de la « substitution d'un droit d'exception au droit en vigueur », une « clause d'adaptation à l'imprévu ou de retour au non-Droit », une « mise du Droit entre parenthèses » (39), l'ex-

(35) « Plaisante justice qu'une rivière borne. Vérité au delà des Pyrénées, erreur au-delà », Pensées, œuvres complètes, Paris, Seuil, 1963, paragraphe 60. On peut rappeler qu'en droit allemand, la notion d'ordre public est considérée comme un « concept juridiquement indéterminé » (unbestimmter Rechtsbegriff). Voir E. Fortsthoof : *Traité de droit administratif allemand*, trad. M. Fromont, Bruxelles, Bruylant, 1969, p. 149 s. — Sur la distinction entre marge d'appréciation due à l'indétermination de la notion juridique, et pouvoir discrétionnaire, voir Bachof, *Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff*, JZ, 1955, 97. — Kellner, *Zum Beurteilungsspielraum*, DöV, 1962, 572. — Sur l'application de cette distinction en droit communautaire, voir Gayet et Simon, article cité, CDE, 1973, spéc. note 51, p. 314.

(36) A titre indicatif, voir par exemple L. Julliot de la Morandière : *L'ordre public en droit privé interne, Etudes de droit civil à la mémoire de H. Capitant*, Paris, Dalloz, 1937, 381. — Travaux de l'Association H. Capitant. La notion d'ordre public et des bonnes mœurs dans le droit privé, Montréal, E. Doucet, 1956, spéc. 621. — J. Maury : *L'ordre public en droit international privé français et en droit international privé allemand*. RCDIP, 1954, 7 ; P. Lagarde : *Recherche sur l'ordre public en droit international privé*, Thèse Paris, 1957. — P. Bernard : *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris, LGDJ, 1962. — G. Farjat : *L'ordre public économique*, Paris, LGDJ, 1963.

(37) G. Vedel : *Droit administratif*, Paris, PUF, 5<sup>e</sup> éd., 1973, p. 23.

(38) Dictionnaire Littré. On peut également considérer comme G. Burdeau qu'il s'agit « d'un terme inventé tout exprès pour distraire la sagacité des juristes ». G. Burdeau définit finalement l'ordre public comme « le reflet de l'économie générale de l'ordre juridique en vigueur à un moment donné », tout en insistant sur l'impossibilité d'une véritable définition, « car c'est sa nature même qui s'oppose à une pétrification définitive », (G. Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd. 1966, tome 1, p. 253 s.).

(39) Selon les formules de G. Lyon-Caen, chronique citée, RTDE 1966, spéc. 694-695. On peut cependant discuter cette conception négative de l'ordre public, dans la mesure où les normes juridiques déterminant à l'avance les conditions d'une « légalité d'exception » (pouvoirs de crise, état de nécessité, théorie des circonstances exceptionnelles...) ont précisément pour but d'éviter le « retour au non-droit » sous la pression d'une

ception d'ordre public a donc pour fonction d'écarter l'exercice normal des libertés individuelles au profit des finalités supérieures de conservation de l'organisme social.

Dans un domaine aussi lié historiquement à la sûreté de l'Etat et aux « intérêts nationaux supérieurs » que la police des étrangers, le caractère purement fonctionnel de l'ordre public joue à plein, et on comprend que le traité et ses mesures d'applications aient dû laisser aux Etats membres la liberté de déterminer, « conformément à leurs besoins nationaux (40), les exigences de l'ordre public.

2) *L'ordre public, notion relevant « pour l'essentiel » d'une définition nationale.*

C'est d'ailleurs sur cette analyse que se fonde le gouvernement français pour justifier sa décision d'interdiction de séjour partielle prise à l'encontre du sieur Rutili. La Cour avait en effet constaté dans l'affaire Van Duyn que le traité reconnaissait aux Etats membres une « marge d'appréciation » dans la détermination des motifs d'ordre public ; le juge communautaire admettait même : « qu'un Etat membre, pour des raisons d'ordre public, peut, le cas échéant, refuser à un ressortissant d'un autre Etat membre le bénéfice du principe de la libre circulation des travailleurs en vue de l'exercice d'une activité salariée déterminée, alors même qu'il n'impose pas une restriction analogue à ses propres ressortissants » (41).

L'avocat général Mayras considérait de son côté « qu'en l'état actuel des choses et du droit, les Etats jouissent seuls, sous les réserves qu'appellent précisément certaines dispositions communautaires telles que la Directive 64/221, du pouvoir de prendre les mesures qu'impose la protection de la sécurité publique sur leur territoire et d'apprécier en quoi cette sécurité pourrait être mise en péril... Une telle notion demeure, actuellement du moins, nationale, et cela est conforme à la réalité des choses » (42).

En d'autres termes, l'Etat membre dispose d'une marge irréductible de pouvoir discrétionnaire dans la détermination du contenu de l'ordre public, compte tenu de l'impossibilité constatée plus haut d'une définition unique fondée sur des critères objectifs. La même raison explique par ailleurs,

situation exceptionnelle. Les clauses de sauvegarde communautaire en fournissent un exemple fort significatif.

(40) Arrêt Rutili, attendu n° 26.

(41) CJCE 4 décembre 1974, Van Duyn, arrêt précité, spéc. p. 1352.

(42) Conclusions Mayras, ibid. p. 1358. C'est nous qui soulignons. Comp. avec les conclusions Mayras dans l'affaire Bonsignore, préc., Rec., Vol. XXI, 314.

mutatis mutandis, le large pouvoir discrétionnaire reconnu par le juge interne à l'exécutif dans les différents Etats membres, compte tenu de l'impossibilité d'une définition législative suffisamment précise de l'ordre public. A quelques nuances près, la police des étrangers n'est en effet soumise, dans tous les Etats membres (43), qu'à un contrôle juridictionnel réduit, laissant une marge d'appréciation considérable aux instances gouvernementales et administratives (44). L'exemple du droit français, tel qu'il apparaît d'ailleurs à travers les péripéties de l'affaire Rutili, est très révélateur à cet égard. Certes, on ne peut plus dire, comme l'affirmait sans hésiter Berthelemy, que « le gouvernement dispose, à l'égard des étrangers, d'un droit perpétuel et discrétionnaire d'expulsion » (45) ; il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat français n'exerce qu'un « contrôle minimum » (46), c'est-à-dire limité à l'exactitude matérielle des faits et au détournement de pouvoir, sur les décisions administratives dans le domaine de la police des étrangers. Le ministre de l'Intérieur dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire étendu en matière d'expulsion (47), de refoulement (48), d'interdiction de séjour (49), d'assignation à résidence (50),

de dissolution d'associations constituées par des étrangers (51) ou d'interdiction de publications étrangères (52) : les tribunaux administratifs et judiciaires (53) se refusent à tout contrôle sur « l'appréciation des faits à laquelle s'est livré le ministre de l'Intérieur », comme sur « l'opportunité de la décision attaquée », et, sans même avoir besoin d'invoquer la théorie des « actes de gouvernement » (54), laissent finalement à l'exécutif la compétence de définir l'étendue de l'ordre public susceptible de justifier une mesure de police. Selon la formule de P. Weil, « la raison d'Etat ne capitule pas du jour au lendemain » (55). Compte tenu de cet « état actuel des choses et du droit » qu'évoque l'avocat général Mayras (56), on comprend mieux les raisons qui ont rendu quasi impossible une véritable définition communautaire de l'ordre public. Mais si les Etats membres ont ainsi gardé une irréductible « marge d'appréciation », il ne s'agit pas pour autant, sous peine de mettre en péril la libre circulation des personnes à l'intérieur du Marché Commun, de considérer la réserve d'ordre public comme relevant d'une compétence nationale exclusive et souveraine. Si les Etats membres restent titulaires d'une compétence retenue en matière de police des étrangers et de maintien de la sécurité publique, l'exercice (57) de cette compétence est sub-

(43) Pour une analyse détaillée des systèmes nationaux de protection des droits individuels, on peut consulter les rapports nationaux au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE, Bruxelles, 2-4 octobre 1975. — Voir également les rapports nationaux publiés par le Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, *Protection juridictionnelle contre l'exécutif*, Köln, Berlin, Bonn, München, Carl Heymans Verlag KG. — Oceana publications inc. 1969.

(44) La Grande-Bretagne, malgré sa tradition libérale, ne fait pas exception à la règle, comme en témoigne l'affaire Van Duyn : le gouvernement britannique s'est opposé à l'entrée sur son territoire d'une ressortissante néerlandaise souhaitant occuper un emploi au service de la Church of Scientology, dont les activités — licites en vertu de la législation en vigueur — étaient considérées comme « socialement nuisibles » (Socially harmful).

(45) H. Barthelemy : *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 13<sup>e</sup> éd. 1933, p. 360.

(46) R. Odent : *Contentieux administratif*. Paris, Les Cours de Droit, 1970-71, fasc. VI, p. 1561. Selon M. Odent, président de la Section du contentieux au Conseil d'Etat, « la limitation de contrôle que le juge s'impose s'explique par sa volonté de laisser à l'autorité de police une grande liberté d'action ».

(47) Voir par exemple C.E. (F), 24 octobre 1952, Eckert, Rec. 467 ; - 18 mars 1955, Hamon ben Brahim Rec. 168 ; T.A. Paris, 9 juin 1971, Mascarenhas Magalhães, Rec., 861 ; 9 janvier 1970, Cohn Bendit, RGDP, 1970, 808.

(48) C.E. (F) 21 novembre 1952, Marcon, Rec., 524.

(49) C.E. (F) 16 décembre 1955, Dame Bourokba, Rec. 590, D 1956, 392 Drago.

(50) C.E. (F) 13 novembre 1964, Livet, Rec. 534, D 1965, 668 note Demichel ; 22 avril 1966, Tochon Rec. 279 D 1966, 504 note Dran, RDP 1966, 584 conclusions Galmot.

(51) C.E. (F), 22 avril 1955, Association franco-russe dite Cowsky Dom, Rec. 202.

(52) C.E. (F) 19 février 1958, Société des Editions de la Terre de Feu, Rec. 114 ; 17 décembre 1958, ministre de l'Intérieur contre Girodias, Rec. 968, D 1969, 175 conclusions Braibant. Voir également à ce sujet, l'intéressante décision du TA de Paris du 16 mars 1971, Sieur Garot et Société du Journal Le Point contre Etat, RTDE 1971, 857 qui refuse la saisine de la Cour de Justice des Communautés en vertu de la théorie dite de l'acte clair, et utilise l'exception de l'article 36 CEE pour rejeter l'argumentation du requérant, fondée sur une assimilation de l'interdiction de diffusion de son journal maoïste à une restriction quantitative incompatible avec les articles 30 et 7 CEE.

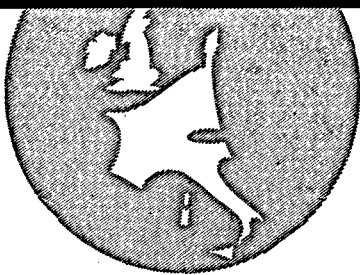
(53) En ce qui concerne les juridictions judiciaires, voir par exemple Cass Crim. 15 novembre 1934, Mavromatis, DP 1935, I, 11 note Donnedieu de Vabres ; Cass Crim. 19 octobre 1938, DH 1939, 3.

(54) Voir par exemple M. Virally, : *L'introuvable acte de gouvernement* RDP 1952, 317 ; R. Chapus : *L'acte de gouvernement, monstre ou victime ?* D 1958, 5.

(55) P. Weil : *Le droit administratif*, Paris PUF 3<sup>e</sup> éd. 1968, p. 6. — Voir également J. Castagne : *Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative*, Paris LGDJ 1964, spéc. 156 s. ; Donnedieu de Vabres, *La protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France*, EDCE 1949, 46.

(56) Conclusions Mayras dans l'affaire Van Duyn, préc. Rec. Vol. XX, 1358.

(57) Sur l'application en droit communautaire de la distinction, dans la répartition des compétences, entre titulaire et exercice, voir V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes*, Paris, LGDJ 1974.



ordonné, en ce qui concerne les ressortissants communautaires bénéficiaires de la libre circulation, à une série de limites posées par le traité et le droit dérivé, dont la Cour a eu l'occasion dans l'affaire Rutili de dresser un catalogue systématique.

## B. — Les limitations communautaires des pouvoirs de police des Etats membres

Selon les termes mêmes de l'avocat général Mayras, « faute de pouvoir... définir un contenu exclusivement communautaire de la notion d'ordre public, qui demeure, à bien des égards, contingente, il nous paraît plus réaliste de rechercher quelles sont les limites que, précisément, le traité et les directives prises pour son application assignent aux pouvoirs des autorités nationales » (58).

C'est précisément cette démarche « réaliste » que la Cour avait mise en œuvre dès l'affaire Van Duyn, dans un attendu de principe repris textuellement dans l'arrêt Rutili : « il convient de souligner que la notion d'ordre public dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs, doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des Etats membres sans contrôle des institutions de la Communauté » (59).

Grâce à la règle classique d'interprétation stricte des exceptions aux principes, la Cour en revient par conséquent à la définition traditionnelle de la police administrative : « La liberté est la règle, et la restriction de police l'exception » (60), tout en subordonnant l'exercice des compétences retenues par les Etats membres quant à la définition de l'ordre public à un « contrôle des institutions de la Communauté » (61). Si l'on reprend l'analyse très rigoureuse de la libre circulation des personnes, proposée par V. Constantinesco, il s'agit là d'une « technique spécifique de répartition des compé-

tences entre la Communauté et ses Etats membres... : les obligations assumées par les Etats n'équivalent pas à un dessaisissement, mais à une limitation, à une renonciation à l'exercice de l'intégralité de la compétence, cette renonciation n'étant pas faite en faveur des organes de la Communauté, mais en faveur d'un principe fixé par le traité, et que la Communauté, par ses organes, est amenée à préciser » (62). L'exception d'ordre public de l'article 48 § 3 CEE, loin d'être une réserve de souveraineté permettant des dérogations unilatérales au principe de la libre circulation, fait l'objet d'une limitation communautaire, à la fois quant aux conditions de sa mise en jeu et quant à la portée des mesures de police ainsi « justifiées ».

### 1) Les conditions de mise en jeu de l'exception d'ordre public.

Comme l'indique la Cour elle-même, « il convient de prendre en considération, d'une part, les règles de droit matériel, d'autre part, les règles de caractère formel et procédural qui conditionnent l'exercice par les Etats membres, des pouvoirs réservés par l'article 48 § 3 » (63).

Les circonstances de l'affaire Rutili vont ainsi permettre au juge communautaire de dresser un catalogue très précis des conditions de fond et de forme auxquelles sont subordonnées les mesures nationales de police justifiées par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique.

#### a) Conditions de fond.

La Cour impose tout d'abord que la « présence » ou le « comportement » des travailleurs concernés « constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public » (64). Cette exigence, formulée pour la première fois de façon aussi nette, apparaissait déjà en filigrane dans les conclusions de l'avocat général Mayras dans l'affaire Bonsignore : la menace pour l'ordre public devait être d'une gravité telle « que la présence de l'individu concerné sur le territoire du pays d'accueil devienne intolérable » (65).

La deuxième condition posée par la Cour constitue la réaffirmation solennelle de la règle posée par l'article 3 § 1 de la Directive 221/64/CEE : « Les mesures d'ordre public ou de sécurité publi-

(58) Conclusions Mayras dans l'affaire Rutili.

(59) CJCE 4 décembre 1974, Van Duyn, préc., *Rec.* Vol. XX, spéc. 1351 ; — 28 octobre 1975 Rutili, spéc. attendu n° 27. — De la même façon, la Cour considère dans l'arrêt Bonsignore (26 février 1975, 67/74, préc., *Rec.* Vol. XXI, spéc. 307) que « les dérogations aux règles relatives à la libre circulation des travailleurs » constituent « des exceptions à interpréter strictement ». — Voir également dans le même sens, à propos de la portée du paragraphe 4 de l'article 48 CEE, CJCE 12 février 1974, Sotgiu, 152/73, *Rev.* Vol. XX, 153.

(60) Conclusions du commissaire du gouvernement Cornille, CE (F) 10 août 1917, Baldy, *Rec.* 640.

(61) En vertu de ce que le professeur Levi Sandri appelle « la necessita di una disciplina communitaria » in Quadri-Monaco-Trabucchi, *Commentario CEE*, I, 389.

(62) V. Constantinesco, *op. cit.*, p. 146-147. — Voir également l'intervention de H. Rolin et la réplique de M. Zuleeg au 6<sup>e</sup> colloque de Liège, *La Communauté et ses Etats membres*, Liège, Faculté de Droit, La Haye Nijhoff 1973, spéc. p. 108 et 278.

(63) Arrêt Rutili, attendu n° 24.

(64) Arrêt Rutili, attendu n° 28.

(65) Conclusions Mayras, affaire 67/74 préc., *Rec.* Vol. XXI, 308 et s.



que doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet » et non « sur base d'appréciations globales » (66). Certes, le problème ne se posait pas directement dans l'affaire Rutili, mais il constituait le point crucial de l'arrêt Bonsignore, dans la mesure où le Verwaltungsgericht de Cologne avait interrogé la Cour sur la possibilité de fonder l'expulsion d'un travailleur étranger sur des motifs de « prévention générale » : le gouvernement allemand avait en l'espèce justifié sa mesure d'expulsion par la nécessité de « faire un exemple » en rappelant aux travailleurs étrangers résidant en Allemagne l'importance de l'ordre public et notamment de la législation sur le port d'armes prohibé (67). La Cour a catégoriquement rejeté cette augmentation et considéré comme incompatible avec l'article 3 de la Directive 64/221/CEE toute mesure de police décidée dans un but de dissuasion collective. Comme l'avait affirmé sans ambages l'avocat général Mayras, « il nous paraît impossible de faire d'un travailleur communautaire, même condamné pour une infraction pénale, un « bouc émissaire » en vue de dissuader d'autres étrangers d'agir comme il l'a fait » (68).

Un tel rappel était loin d'être inutile, dans la mesure où la jurisprudence des juridictions allemandes était, sur les critères respectifs de la prévention spéciale et de la prévention générale, fort divisée (69). Le tribunal administratif fédéral (Bundesverwaltungsgericht) avait, en particulier, considéré dans un arrêt du 3 mai 1973, que : « la disposition de l'alinéa 1 d'après laquelle les mesures d'ordre public et de sécurité publique doivent être prises exclusivement en fonction du comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet, n'est pas incompatible avec la prise en considération de l'argument de la prévention collective » (70).

(66) Arrêt Rutili, attendu n° 29. — Rappelons que la Directive 64/221/CEE est publiée au JOCE n° 56 du 4 avril 1964, p. 845.

(67) En vertu des instructions données par les autorités fédérales, certains crimes ou délits (en particulier la détention d'armes ou le trafic de stupéfiants) devaient entraîner l'expulsion de leurs auteurs étrangers. (cf. conclusions Mayras dans l'affaire Bonsignore, préc.).

(68) Conclusions Mayras, affaire 67/74 préc., Rec. Vol. XXI, spéc. 315.

(69) Pour plus de détails, il suffit de se reporter au bilan de la jurisprudence allemande dressé par l'avocat général Mayras à propos de l'affaire 67/74 préc. — Sur la situation des travailleurs migrants en Allemagne, voir, par exemple, N. Nutter : Le statut des travailleurs étrangers en République fédérale allemande, DS 1973, 223.

(70) Bundesverwaltungsgericht, 3 mai 1973, JZ 1973, n° 22 p. 732 ; DöV 1973, 732 ; Eversen - Sperl, n° 327. — Comp. avec l'arrêt de l'Oberverwaltungsgericht de Ber-

Or, « la notion de comportement personnel et le souci de prévention générale sont antinomiques, inconciliables » (71), et la directive 64/221/CEE doit être interprétée comme imposant aux autorités nationales l'obligation de ne pas tenir compte de facteurs étrangers à ce comportement personnel. Il importe également de rappeler à ce propos, même si la Cour n'y ait pas allusion dans l'arrêt Rutili, que l'existence de condamnations pénales antérieures ne constitue ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour justifier automatiquement une mesure d'expulsion, en vertu de l'article 3 § 2 de la Directive (72).

La Cour rappelle ensuite que l'exception d'ordre public ne peut être détournée de sa fonction, c'est-à-dire invoquée en réalité « à des fins économiques », selon la formule de l'article 2 § 3 de la Directive (73).

Enfin — et c'est sans doute là l'un des passages les plus novateurs de l'arrêt Rutili — le juge communautaire précise que la réserve d'ordre public ne saurait être invoquée pour des motifs tenant à l'exercice des droits syndicaux. En se fondant sur l'article 8 § 1 du Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil (74) qui garantit « l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux », le juge communautaire affirme donc que l'exercice « normal » des droits économiques et sociaux du travailleur immigré ne peut, en aucun cas, justifier une mesure de police de la part des autorités nationales. C'est un point sur lequel la Commission avait particulièrement insisté dans ses observations écrites, en montrant les limites de la notion de « neutralité politique » que l'Etat d'accueil peut, certes, imposer aux étrangers, mais qui ne doit pas être détournée dans le sens d'une restriction des libertés syndicales, c'est-à-dire selon les termes mêmes de la Commission, de « l'exercice effectif du droit de négociation collective, incluant notamment celui de recourir à

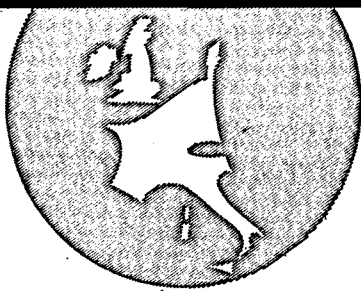
lin (I. Sénat) du 2 octobre 1968, OVG 1 B 93.67, Eversen - Sperl n° 3795 ; — Verwaltungsgericht de Kassel, 29 septembre 1972, NJW 1973, p. 439 ; — Obergerverwaltungsgericht Münster, 20 décembre 1972, DöV 1972, 415 ; Eversen - Sperl, n° 326. — Voir à ce sujet C. Tomuschat : L'ordre public, menace pour la libre circulation ? CDE 1975, 302 s.

(71) Conclusions Mayras dans l'affaire 67/74 précitée, Rec. Vol. XXI, spéc. 315.

(72) Voir l'analyse de cette condition par l'avocat général Mayras dans l'affaire Bonsignore précitée, Rec. Vol. XXI, spéc. 311. — Voir également CE (B) 7 octobre 1968, Dame Corveleyn contre Etat belge, Recueil des arrêts et avis 1968, 710 et RCDIP 1970, 503.

(73) De la même façon, les restrictions quantitatives justifiées par des raisons d'ordre public ne doivent pas constituer « une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres » (article 36 CEE).

(74) JOCE n° L 257 du 19 octobre 1968.



des actions collectives en cas de conflits d'intérêts, y compris le droit de grève » (75). La mention, par la Cour, de cette limitation du jeu de la réserve d'ordre public pourrait, à première vue, paraître surprenante, voire à la limite de l'ultra petita ou de l'obiter dictum, dans la mesure où ni le tribunal administratif de Paris, ni le gouvernement français dans ses observations, n'ont fait allusion aux activités syndicales du sieur Rutili : il semble bien cependant, malgré le silence pudique gardé sur cet aspect de la question, que l'agitation entretenue par l'intéressée dans l'entreprise qui l'employait, n'a pas été étrangère à la décision du ministre de l'Intérieur, comme le confirme une rapide enquête menée à Audun-le-Tiche, où l'« affaire » a fait grand bruit. Quoi qu'il en soit, la prise de position de la Cour constitue une étape importante dans le renforcement de la protection des droits des travailleurs migrants, et une limite supplémentaire à l'utilisation discrétionnaire, par les Etats membres, de l'ordre public. Il ne suffit plus, désormais, que le travailleur immigré soit jugé « indésirable » par son employeur ou par les autorités administratives du pays d'accueil, pour pouvoir être reconduit à la frontière. Et même si les conditions de fond, posées par la Cour sont remplies, même si l'Etat membre peut, sans enfreindre les critères ainsi déterminés par le droit communautaire, prendre une mesure de police fondée sur l'ordre public, encore faut-il que soient respectées un certain nombre de règles de forme et de procédure destinées à sauvegarder les droits individuels des bénéficiaires de la libre circulation.

b) Conditions de forme et de procédure.

La Cour rappelle tout d'abord, à cet égard, les dispositions de la Directive 64/221/CEE relatives à l'ouverture aux intéressés des voies de recours offertes aux nationaux contre les actes administratifs. L'article 9 de la Directive prévoit en outre qu'« en l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision (76) ou s'ils n'ont pas d'effet suspensif (77) », l'intéressé doit pouvoir faire valoir

(75) Observations de la Commission, présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour, dans l'affaire Rutili.

(76) C'est le cas en droit français, où, comme il a été dit plus haut, le recours pour excès de pouvoir contre les mesures de haute police ne permet pas d'invoquer des moyens d'opportunité.

(77) C'est également le cas en droit français où le recours en annulation n'a pas d'effet suspensif. En outre, le décret du 30 septembre 1953 (article 9, alinéa 2) interdit aux tribunaux administratifs de prononcer le sursis à exécution quand l'ordre public est en cause. Seul le Conseil d'Etat peut prononcer le sursis C.E. (F), 23 juillet 1974, Fernandez Gil Ortega, *Rec.* 448, mais à des condi-

ses moyens de défense et se faire assister ou représenter dans les conditions légales devant une autorité compétente du pays d'accueil, différente de celle qui a pris la mesure restrictive (78).

La seconde exigence procédurale imposée par le droit communautaire consiste dans la communication obligatoire à l'intéressé « des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, qui sont à la base d'une décision le concernant... à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'Etat ne s'y opposent ». La Cour développe la portée de cette obligation prévue par l'article 6 de la Directive 64/221/CEE en l'interprétant comme impliquant « une communication à l'intéressé, au moment même où la mesure restrictive prise à son égard lui est notifiée, des motifs précis et complets de la décision, en vue de le mettre en mesure d'assurer utilement sa défense » (79).

Cette obligation de motivation, exceptionnelle en droit français (80), n'avait pas été respectée dans l'affaire Rutili, puisque c'est seulement « au cours des débats devant le tribunal administratif », soit plus de six ans après les faits, que l'intéressé a été informé des griefs que lui faisait le ministre de l'Intérieur et des motifs fondant la décision de police prise à son égard. La Cour considère donc implicitement une telle pratique comme incompatible avec le respect des droits de la défense, et exige que la motivation de la décision de police soit communiquée à l'intéressé dès la notification de la mesure. L'avocat général allait même plus loin en affirmant que « pour faire valoir utilement les droits subjectifs que leur confère l'article 48 du traité, les intéressés doivent être mis en mesure

tions et selon une procédure qui en rend l'efficacité fort douteuse. (Voir à ce sujet M. Waquet : la protection des droits fondamentaux en France, rapport au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE, Bruxelles 2-4 octobre 1975, ronéoté, spéc. p. 17). La situation est comparable en droit anglais où les recours n'ont en principe pas d'effet suspensif, sauf utilisation de la procédure d'« interim injunction » (voir C.A. Colliard : Rapport général au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE Bruxelles, 2-4 octobre 1975, ronéoté, p. 18).

(78) Cette possibilité est expressément prévue par l'article 11 du décret n° 70/29 du 5 janvier 1970 (*JORF* du 14 janvier 1970, D 1970, L, 54) qui règle l'application en France des Directives 64/220 et 64/221 du 25 février 1964 et de la Directive 68/360 du 15 octobre 1968.

(79) Arrêt Rutili, attendu n° 39.

(80) Voir à cet égard les formules particulièrement nettes des arrêts suivants : CE (F) 5 avril 1946, Roussel, *Rec.* 105 ; — 24 avril 1964, Delahaye, *Rec.* 243, DS 1964, 433 concl. Brabant ; — 23 mai 1969, Jammes, *Rec.* 266, JCP 1969, II, 16020 note Ruzie ; — 12 décembre 1969, Le Luc, *Rec.* 580. — Il importe toutefois de nuancer le principe dans certains cas encore exceptionnels : CE (F) 27 janvier 1950, Billard, *Rec.* 58 ; — 28 novembre 1970, Agence maritime Marseille Frêt, *Rec.* 704 D 1971, 344 note Pacteau.



de faire valoir utilement leurs moyens de défense avant que l'autorité administrative n'ait pris, à leur égard, une décision restrictive » (81).

Les droits nationaux se contentent généralement de rendre obligatoire la motivation et la communication des griefs au moment de la notification de la mesure (82).

Grâce à ces deux conditions de procédure, et aux règles de fond examinées précédemment, la compétence des Etats membres en matière de police des étrangers se trouve donc incontestablement limitée par une série d'obligations communautaires dont les juridictions nationales sont chargées d'assurer le respect. Il en est de même en ce qui concerne la portée des mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

## 2) La portée des mesures justifiées par l'ordre public.

Dans les cas où les conditions sont réunies pour qu'un Etat membre puisse prendre des décisions restrictives de la liberté de circulation fondées sur des raisons d'ordre public, son pouvoir n'en est pas moins limité : d'une part, les mesures administratives individuelles sont subordonnées aux règles communautaires ; d'autre part, le champ d'application territorial des décisions de police ne peut être déterminé discrétionnairement par les Etats membres en violation du principe de l'égalité de traitement de l'étranger et du national.

a) Les décisions individuelles de police des étrangers sont subordonnées aux normes communautaires.

La première question posée à la Cour par le tribunal administratif de Paris était formulée de la façon suivante : « L'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public... » employée par l'article 48 du traité CEE concerne-t-elle les seules décisions réglementaires que chaque Etat membre a décidé de prendre pour limiter, sur son territoire, la libre circulation et le séjour des ressortissants des autres Etats membres, ou concerne-t-elle aussi les décisions individuelles prises en application de telles décisions réglementaires ? » (83).

Une telle formulation allait permettre au juge communautaire d'affirmer tout d'abord la supériorité des « règles communautaires susceptibles d'être invoquées en justice » (en l'occurrence l'article 48 et l'article 7 du traité CEE, ainsi que le règlement (CEE) 1612/68 et les directives 68/360/CEE et 64/211 CEE) sur les actes législatifs et réglementaires de portée générale et impersonnelle limitant la circulation et le séjour des travailleurs migrants. En outre, dans la mesure où l'article 48 CEE ainsi que l'article 3 § 1 de la Directive 64/221 CEE, sont directement applicables conformément à la jurisprudence Van Duyn (84), il appartient aux juridictions nationales de faire prévaloir les normes communautaires sur la législation ou la réglementation nationale. Ainsi, comme le soulignait la Commission dans ses observations écrites, « le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales de police serait contenu non seulement dans les limites fixées par les règles de droit national, complétées le cas échéant par la transposition en droit interne des règles figurant dans la directive, mais également dans les limites fixées par les dispositions de la directive communautaire directement applicables ».

Dans le même sens, le gouvernement italien exprimait le souhait que « dans les Etats membres de la CEE, des règlements de caractère général et abstrait précisent, en les fondant sur des critères communautaires uniformes, les raisons d'ordre public susceptibles de limiter les droits découlant de l'article 48 CEE », de façon à réduire « le caractère discrétionnaire de la décision administrative individuelle appliquant la réglementation abstraite au cas concret ». Toutefois, compte tenu du caractère vague et incertain des définitions législatives

(84) Dans l'arrêt Van Duyn précité, la Cour avait en effet considéré que l'article 48 paragraphes 1 et 2 imposait aux Etats membres une obligation claire, précise et inconditionnelle et que l'application de la réserve d'ordre public de l'article 48 paragraphe 3 était « cependant susceptible d'un contrôle juridictionnel, de sorte que la possibilité pour un Etat membre de se prévaloir de la réserve, n'empêche pas que les dispositions de l'article 48, consacrant le principe de la libre circulation des travailleurs, confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder ». De même, reprenant les arguments utilisés dans les arrêts Grad et Sace, (CJCE 6 octobre 1970, F. Grad, 9/70, Rec. Vol., XVI, 825 et 17 décembre 1970, Société Sace, 33/70, Rec. Vol. XVI, 1213, Boulouis et Chevallier, *Grands arrêts*, op. cit. nos 10 et 11) la Cour a considéré que l'effet utile de la Directive 64/221/CEE « se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire » avant de conclure à l'effet direct de l'article 3 paragraphe 1 de la Directive, conformément aux conclusions de l'avocat général Mayras (Arrêt Van Duyn précité, Rec. Vol., XX, 137 s.).

(81) Conclusions Mayras, arrêt Rutili.

(82) Voir par exemple en droit français la circulaire du 24 janvier 1972 du ministre de l'Intérieur aux préfets, relative aux conditions de séjour en France des ressortissants des Etats membres de la Communauté, JORF 11 février 1972, 1790.

(83) T.A. Paris, 16 décembre 1974, Rutili, précite. Rec. 778, spéc. 779.



abstraites de l'ordre public dans les droits nationaux, et de l'absence de notion communautaire uniforme, ce sont les mesures administratives individuelles elles-mêmes qui, dans l'état actuel du droit positif, constituent les principales limitations à la libre circulation des personnes. Il est donc indispensable de considérer que toute décision administrative individuelle, affectant le droit d'accès ou de séjour des travailleurs migrants, est subordonnée aux règles communautaires fixées par la directive, telle qu'elle a été interprétée par la Cour. Cette conclusion, résultant en quelque sorte de l'effet utile du système communautaire de libre circulation, est bien entendu confirmée par les termes mêmes de l'article 3 de la Directive 64/221/CEE visant la prise en considération exclusive du « comportement personnel » de l'intéressé. Le juge communautaire complète en outre cette démonstration par un argument a fortiori : « Cette manière de voir s'impose d'autant plus que les législations internes relatives à la sauvegarde de l'ordre et de la sécurité publiques réservent généralement aux autorités nationales, des appréciations qui risqueraient d'être soustraites à tout contrôle juridique, si le juge ne pouvait étendre son examen aux décisions individuelles prises dans le cadre de la réserve formulée par l'article 48 § 3 du traité » (85).

Ce raisonnement, intermédiaire entre l'argumentation *ab absurdo* et le recours à l'effet utile, vise donc à assurer sa pleine efficacité à la directive, en attribuant aux juridictions nationales le contrôle des mesures individuelles de police des étrangers par rapport aux dispositions communautaires. En d'autres termes, l'encadrement communautaire de la réserve d'ordre public couvre non seulement les actes législatifs ou réglementaires fixant les conditions d'accès et de séjour des travailleurs étrangers, mais encore « toute décision individuelle de nature à porter atteinte aux droits subjectifs de l'un de ces travailleurs, qu'il s'agisse du refus opposé à l'accès sur le territoire de l'Etat membre, d'une mesure d'expulsion, ou enfin d'une restriction apportée à sa liberté de déplacement et au choix de son lieu de séjour sur ce territoire » (86).

C'est d'ailleurs ce dernier type de mesures qui était en cause dans l'affaire Rutili, et qui a conduit la Cour à s'interroger « sur les problèmes particuliers posés, au regard du droit communautaire, par le caractère de la mesure déferée au Tribunal administratif, en ce que celle-ci consiste dans une interdiction de séjour limitée à une partie du territoire national » (87).

(85) Arrêt Rutili, attendu n° 20.

(86) Conclusions Mayras dans l'affaire Rutili, préc.

(87) Arrêt Rutili, attendu n° 25.

b) Le champ d'application territorial des mesures de police est subordonné aux principes communautaires.

Bien que le problème ne soit pas soulevé explicitement par les questions formulées par le tribunal de Paris, le juge communautaire considère, avec la souplesse d'appréciation qui a toujours caractérisé sa pratique en matière de questions préjudicielles, qu'il « convient » d'examiner la compatibilité avec le droit communautaire de la limitation territoriale de l'interdiction de séjour prononcée contre le sieur Rutili.

Après avoir rejeté un argument de texte, sans doute un peu spécieux, du gouvernement français (88), la Cour établit que « des interdictions de séjour ne peuvent être prononcées, en vertu de la réserve insérée à cet effet à l'article 48 § 3, que pour l'ensemble du territoire national ».

Le raisonnement est simple : le droit d'accès et de séjour est défini par le traité par référence au territoire global des Etats membres, l'exception d'ordre public a la même portée que le principe, donc l'interdiction de séjour ne peut être limitée à certaines « subdivisions internes » de l'Etat membre.

Mais une telle solution peut sembler paradoxale : les autorités de police, compétentes pour prononcer l'expulsion, l'assignation à résidence, ou l'interdiction de séjour totale à l'encontre d'un travailleur étranger, devraient pouvoir a fortiori, en vertu de la règle « qui peut le plus peut le moins », décider une interdiction de séjour partielle, précisément dans le souci de concilier le maintien de l'ordre public avec le droit de libre circulation. Il s'agirait là, en quelque sorte, d'une application du principe de proportionnalité, considéré comme un principe général du droit en Allemagne fédérale (*Zweckmäßigkeit*) et souvent invoqué par la Cour elle-même (89). Cette

(88) Le gouvernement français se fondait sur l'article 4 de la Directive 64/220/CEE du 25 février 1964 (*JOCE* 1964, p. 845) selon lequel « le droit de séjour s'étend à tout le territoire de l'Etat membre, sauf mesures individuelles motivées par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ». La Cour considère que cette disposition ne concerne que le droit d'établissement ou la libre prestation des services, objet de la directive 64/220/CEE, et non la liberté de circulation des travailleurs dans la mesure où une telle clause ne figure ni dans la directive 64/221/CEE, ni dans la directive 68/360/CEE applicables aux travailleurs, ni même dans la directive 73/148/CEE du 21 mai 1973 (*JOCE* n° L 172, p. 14) qui a remplacé la directive 64/220/CEE (invoquée par le gouvernement français) en matière d'établissement et de service.

(89) Au sujet de l'application du principe en droit allemand, voir par exemple : E.-W. Fuss, et R. Arnold : *Der gerichtliche Schutz der Grundrechte*, Rapport au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE, Bruxelles, 2-4 octobre 1975, ronéoté, spéc. p. 105 s. ; — Bachof, *Neue Tendenzen in*

règle de l'adéquation de la gravité de la mesure de police à l'importance reconnue aux nécessités de maintien de l'ordre public, classique dans la jurisprudence administrative française (90) semble l'un des procédés les plus efficaces du contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire, et tend à généraliser le principe d'autolimitation de l'administration (*Selbstbindung der Verwaltung*) en améliorant ainsi la protection des droits et des intérêts des particuliers (91). On peut donc légitimement s'interroger sur les raisons qui ont conduit le juge communautaire à refuser aux autorités administratives françaises le droit de moduler leur mesure de police en limitant la portée de l'interdiction de séjour prononcée à l'encontre du sieur Rutili, aux seuls départements lorrains où, selon le Ministre de l'Intérieur, sa présence et son comportement étaient susceptibles de porter atteinte à l'ordre public. C'est le principe d'égalité de traitement entre l'étranger et le national qui justifie, selon la Cour, l'incompatibilité

avec le droit communautaire d'une mesure de police territorialement limitée : en vertu de l'obligation de non-discrimination de l'article 7 CEE, les Etats membres ne peuvent prononcer des interdictions de séjour partielles que dans les cas où de telles interdictions pourraient être prononcées à l'égard de leurs propres ressortissants. Or, en droit français, comme l'a indiqué le gouvernement français en réponse à une question posée à ce sujet par la Cour, des mesures d'interdictions de séjour limitées à une partie du territoire national ne peuvent être prises à l'égard des nationaux qu'au titre de peines accessoires à certaines condamnations pénales ou en cas d'état d'urgence (92). Dans la mesure où le sieur Rutili n'a pas été condamné pénalement et que l'état d'urgence n'était pas déclaré, il ne peut être interdit de séjour dans les quatre départements lorrains, alors qu'un ressortissant français ne pourrait l'être. Le principe de non discrimination produit ici son plein effet, alors qu'en matière d'expulsion, sa portée est réduite par l'impossibilité juridique de l'expulsion par un Etat de ses propres nationaux, en vertu des principes généraux du droit international.

Par conséquent, la compétence retenue des Etats membres dans le domaine de la police des étrangers est donc, non seulement limitée par les règles communautaires fixant des conditions de fond et de procédure pour la mise en jeu de l'exception d'ordre public, mais encore subordonnée quant à son exercice aux principes de base de l'ordre juridique communautaire, qui viennent restreindre la portée matérielle et territoriale des mesures administratives.

## II. — LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DE LA PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS FONDEE SUR LA DEFINITION COMMUNAUTAIRE DES LIBERTES PUBLIQUES

Il apparaît à l'évidence que le contrôle ainsi exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes sur les mesures nationales de police des

der Rechtsprechung zum Ermessen und zum Beurteilungsspielraum, *JZ* 1972, 641 ; — E. Forsthoef : *Traité de droit administratif allemand*, trad. M. Fromont, Bruxelles Bruylant 1969, 130 s. — Pour l'application du principe par la Cour, il suffit de rappeler les affaires 8/55 *Fédéchar* (*Rec. Vol. II*, 199), 15/57 *Chasse* (*Rec. Vol. IV*, 155) ou parmi les arrêts plus récents, les affaires 73/69 *Oehlmann* (*Rec. Vol. XVI*, 467), 25/70 *Köster* (*Rec. Vol. XVI*, 1161), 30/70 *Scheer* (*Rec. Vol. XVI*, 1197), 34/70 *Synacomex* (*Rec. Vol. XVI*, 1233), 40/72 *Schroeder* (*Rec. Vol. XIX*, 125), 5/73 *Balkan Import Export GmbH* (*Rec. Vol. XIX*, 1091), 63 à 68/72 *Werhahn* (*Rec. Vol. XIX*, 1229) cette liste étant loin d'être exhaustive.

(90) Voir par exemple C.E. (F), 9 mai 1933, Benjamin, *Rec.* 541, D. 1933, III, 354, concl. Michel. — 18 décembre, 1959, Société Les Films Lutetia, *Rec.* 693. — 22 juin 1951, Daudignac, *Rec.* 362 et surtout les conclusions Gazier, D. 1951, 589. — L'extension, dans les domaines où le juge administratif se limite à un contrôle minimum, du contrôle par l'« erreur manifeste » d'appréciation se fonde en partie sur le même raisonnement : voir, J.-Y. Vincent : L'erreur manifeste d'appréciation, *Rev. adm.*, 1971, 407. — B. Kornprobst : L'erreur manifeste, D. 1965, 121. — A. de Laubadère, le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat français, *Mélanges Waline*, le juge et le droit public, Paris, LGDJ, 1974, 531.

(91) A propos des récents développements du principe en droit administratif français, voir G. Braibant : Le principe de proportionnalité, *Mélanges M. Waline*, op. cit., 297 s. — J. Lemasurier : Vers un nouveau principe général du droit, le principe bilan-coût-avantages, *ibid.*, p. 551 s. — Voir également pour une application du principe évoquant l'*Interessenjurisprudenz*, C.E. (F), 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, *Rec.* 409 avec les importantes conclusions Braibant, D. 1972, 194 note Lemasurier, *RDP*, 1972, 454, note Waline, *JCP*, 1971, II, 16873, note Homont.

Pour une application du même principe par les juridictions internationales, voir F. Dreyfus : Les limitations du pouvoir discrétionnaire par l'application du principe de proportionnalité ; à propos de trois jugements du tribunal administratif de l'OIT, *RDP*, 1974, 691.

(92) L'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955 constitue le seul cas où une interdiction de séjour partielle peut être prononcée par l'autorité administrative, sous réserve de l'application de l'article 16 de la constitution, à l'encontre d'un national. En revanche, en vertu de l'article 9 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et de l'article 2, paragraphe 3 du décret du 18 mars 1946, « lorsqu'un étranger, résident temporaire ou ordinaire, doit en raison de son attitude ou de ses antécédents, être soumis à une surveillance spéciale, le ministre de l'Intérieur peut lui interdire de résider dans un ou plusieurs départements ». Le Conseil d'Etat refuse de contrôler l'appréciation portée par le ministre ou l'opportunité de la mesure. Voir par exemple CE (F), 12 juin 1953, Dame de Savitch Ritckgorsky, *Rec.* 281.



étrangers aboutit à un renforcement considérable de la protection des droits individuels des ressortissants des Etats membres, d'autant plus important que les mécanismes juridictionnels internes n'assurent généralement, dans ce domaine, ainsi qu'il a été vu plus haut, qu'une garantie partielle et limitée, comportant, selon l'expression du P<sup>r</sup> Colliard, de nombreux « angles morts » (93). Le contrôle communautaire des mesures justifiées par l'ordre public vient donc ici se substituer, ou au moins s'ajouter, à un contrôle interne en partie défaillant : il est tout à fait légitime, par conséquent, de classer la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, telle qu'elle s'exprime dans des affaires comme l'arrêt Rutili, parmi les « systèmes européens de protection internationale des droits de l'homme », selon les termes des questions posées lors de la célèbre « consultation de Strasbourg », des 20 et 21 octobre 1972 (94). D'une part, en effet, la Cour, chargée d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application » (95) des traités, est conduite à protéger les droits et intérêts légitimes des particuliers contre les actes des instances communautaires. D'autre part, le juge communautaire, compte tenu des rapports entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux, est appelé à contrôler les actes législatifs et réglementaires ainsi que les décisions administratives individuelles des Etats membres, par rapport aux droits et libertés reconnus par les traités (96).

Il s'agit bien, dans les deux cas, d'une protection juridictionnelle des droits individuels, nécessairement fondée sur une conception communautaire spécifique des « droits fondamentaux » ou des « libertés publiques » dont peuvent se prévaloir les sujets de droit de l'ordre juridique communautaire.

Certes, les traités ne comportent pas de déclaration des droits du ressortissant communautaire, de catalogue des droits fondamentaux ou de charte

des libertés individuelles. Si le Tribunal constitutionnel fédéral allemand considère comme indispensable, pour la protection des libertés individuelles, « un catalogue en vigueur des droits fondamentaux, arrêté par un Parlement et correspondant au catalogue des droits fondamentaux consacrés par la loi fondamentale » (97), une telle proposition est loin de recueillir l'unanimité (98) quelle que soit la forme juridique de son élaboration (99). Selon le juge Pescatore, par exemple, l'adoption d'une déclaration des droits, interférant nécessairement avec les pactes des Nations-Unies, la Convention européenne des droits de l'homme et les textes constitutionnels des Etats membres, serait en outre « tributaire de cette servitude internationale qu'on appelle l'accord au niveau du plus petit commun dénominateur », le standard de protection étant alors « fixé au niveau du moins-offrant » (100). Il semble par conséquent préférable, pour la quasi-totalité de la doctrine, de recourir à des « solutions opérationnelles et pragmatiques » (101) c'est-à-dire, à « l'élaboration d'une protection des droits fondamentaux par la voie jurisprudentielle » (102). C'est d'ailleurs cette solution que préconise la Cour elle-même, dans ses suggestions pour l'Union Européenne en demandant simplement « que les Etats reconnaissent, dans une formule générale, la nécessité de sauvegarder les droits fondamentaux de la personne » (103) assurant ainsi « un appui au développement d'une construction prétorienne » (104). La Cour n'avait d'ailleurs pas attendu cet « appui » pour construire une véritable définition communautaire des droits fondamentaux au fil des affaires une véritable définition communautaire par les juridictions nationales : c'est dans cette évolution jurisprudentielle que l'arrêt Rutili prend toute sa signification, moins pour son apport quant au contenu

(93) C.A. Colliard : Rapport général au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE, Bruxelles, 2-4 octobre 1975, ronéoté, spéc., p. 16.

(94) Les droits de l'homme dans l'Europe de demain, consultation organisée par l'Université des Sciences juridiques, politiques et sociales de Strasbourg et l'Institut international des Droits de l'homme, dont les travaux sont publiés dans la *Revue des droits de l'homme*, vol. V, n° 4, 1973, 611 à 758. — Voir en particulier les rapports de G. Cohen-Jonathan, p. 615 s. et de J. V. Louis p. 675 s.

(95) Articles 164 CEE, 136 CEEA et 31 CECA.

(96) Sur cette double fonction du contrôle exercé par la Cour, voir P. Pescatore : Les droits de l'homme et l'intégration européenne, article cité, *CDE*, 1968, 629 et Un droit pour l'Europe, rapport au colloque du Centre européen universitaire de Nancy, 25 octobre 1975, préc. — R. Kovar : Intervention lors de la consultation de Strasbourg, *V Revue des droits de l'homme*, n° 4, 1973, spéc. 662.

(97) BVerfG, II. Senat, 29 mai 1974, cité supra ; cf. *CDE*, 1975, spéc. 156.

(98) Voir par exemple G. Rasquin : Intervention lors de la consultation de Strasbourg, *V Revue des droits de l'homme*, n° 4, 1973, spéc. 715. — G. Cohen-Jonathan : Cour constitutionnelle allemande et règlements communautaires, obs. sur l'ordonnance du BVerfG du 29 mai 1974, loc. cit. *CDE*, 1975, péc. 205. — P. Pescatore : Rapport FIDE précité, spéc. 29-30.

(99) Pour une présentation des différentes propositions, en ce sens, voir le rapport Jozeau-Marigné, préc., P.E. Doc. séance 1972-73, n° 297/72 du 28 février 1973, spéc. p. 16 s.

(100) P. Pescatore : Rapport FIDE, préc., p. 29.

(101) Rapport Jozeau-Marigné, *Op. cit.*, points 28 et suivants, p. 19 s.

(102) P. Pescatore : Rapport FIDE, préc., p. 28.

(103) Suggestions de la Cour de justice sur l'Union européenne, *Bull. CE, suppl* n° 9/75, p. 18.

(104) Rapport de la Commission sur l'Union européenne, *Bull. CE, suppl.* n° 5/75, paragraphe 83, p. 28.

des droits et libertés reconnus aux ressortissants communautaires, que dans la mesure où il met en évidence la méthode utilisée par la Cour pour « dégager » une « super-légalité communautaire » en matière de droits de l'homme » (105). On peut même considérer que cet arrêt, par l'insistance avec laquelle l'accent est mis sur la garantie du droit syndical et par la place faite à la Convention européenne des droits de l'homme, marque une étape importante dans la construction juridictionnelle de la protection des droits individuels. En effet, dans un premier temps, la Cour s'était contentée de tirer les conséquences des principes structurels de l'ordre communautaire (106), formulés explicitement par les traités, tels que la libre circulation ou la non-discrimination. Tout en prolongeant l'application de cette méthode, le juge communautaire s'oriente en outre, à l'heure actuelle — et l'arrêt Rutili le montre bien — vers la définition d'une véritable protection des droits de l'homme, fondée non plus sur les dispositions économiques du traité, mais sur des principes plus larges, inspirés à la fois par les traditions constitutionnelles des Etats membres et par les instruments internationaux conventionnels. En d'autres termes, la Cour entend protéger non seulement les droits du travailleur étranger, mais également les droits du citoyen communautaire.

#### A. — Les droits du travailleur étranger

Si l'arrêt Rutili peut être à juste titre considéré comme un exemple significatif de protection des droits fondamentaux de l'individu, encore faut-il préciser que cette protection résulte essentiellement du fait que le sieur Rutili est un ressortissant d'un Etat membre de la Communauté, bénéficiant du statut de travailleur migrant, tel qu'il est défini par le traité. Autrement dit, si les mesures nationales de police des étrangers, justifiées par des raisons d'ordre public, sont soumises à un encadrement communautaire, c'est parce que les exceptions au principe de libre circulation sont d'interprétation stricte : or, ce principe de libre circulation de l'article 48 CEE n'a pas pour objectif principal d'assurer la liberté de mouvement des individus au nom des

droits inaliénables et sacrés de la personne humaine : il vise plus directement à permettre la mobilité des facteurs de production, en l'occurrence de la main-d'œuvre, jugée nécessaire à « l'établissement d'un marché commun » (article 2 CEE) où la concurrence ne soit pas faussée. De même, si le sieur Rutili ne peut se voir infliger une interdiction de séjour territorialement limitée, jugée discriminatoire, c'est moins pour des raisons tirées de la défense de la dignité de l'homme et du pluralisme politique, philosophique ou culturel, que pour permettre une égalité de traitement nécessaire à l'intégration effective des travailleurs immigrés dans le pays d'accueil. Mais même si ces dispositions « dont la rédaction, comme le note le juge Pescatore, a été trop visiblement influencée par des conceptions mercantiles » (107), poursuivent des finalités strictement économiques, elles n'en contenaient pas moins en germe des virtualités considérables qui ont permis à la Cour de Justice de construire progressivement un véritable statut du travailleur migrant. Certes, c'est l'homo-œconomicus ou l'homo-faber qui se voit reconnaître des droits fondamentaux, compte tenu de la spécialité fonctionnelle des Communautés, mais l'importance de cet acquis, même s'il doit être dépassé, ne doit pas être sous-estimé : les principes de libre circulation et de non discrimination, érigés grâce à l'interprétation systématique du traité par la Cour en « principes structurels » (108) de l'ordre juridique communautaire, constituent les premiers piliers de la construction jurisprudentielle des droits fondamentaux.

(107) P. Pescatore : Les objectifs de la Communauté... *op. cit.* à la note précédente, p. 346. — Voir sur l'ensemble du problème R. Lecourt : Le droit communautaire du travail. *Gaz. Pal.*, 1974, 3 à 11 (nos 284-285). — P. Laroque : Droits de l'homme, travail social et politique sociale, *DS*, 1968, 625.

(108) Sur la méthode d'interprétation systématique utilisée par la Cour de Luxembourg, voir à titre indicatif P. Pescatore, article cité in *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, p. 325 s. et *Interpretation of community law and the doctrine acte clair* in Bathurst, Simmonds, March Hunnings et Welch, *Legal problems of an enlarged european community*, London, Stevens 1972. — Monaco R. : Les principes d'interprétation suivis par la CJCE. *Mélanges*, H. Rolin, Paris 1964, 217, et rapport au congrès de Cologne, *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der EG*, KSE Bd 1, Köln, 1965 ; B. Börner : Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften zur Bedeutung der allgemeinen Ziele der europäischen Verträge für den Wettbewerb, *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, *op. cit.*, p. 29 s. — W. Hallstein : Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der EG, in *Zur Integration Europas, Festschrift für CF Ophüls*, Karlsruhe, Verlag CF Muller, 1965, 1 s. — R.M. Chevallier : Methods of reasoning of the European Court in its interpretation of community law, *CMLR* 1964, 21 et Le contentieux des Communautés et le droit administratif français, in *La France et les Communautés*, Paris, LGDJ, 1975, 459 s.

(105) G. Cohen-Jonathan, article cité, *CDE*, 1975, spéc. 199.

(106) Au sens où le juge Pescatore entend cette expression : voir P. Pescatore : Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice, *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Paris Bruylant LGDJ, 1972, Tome II, 325 s. Ainsi que l'ouvrage du même auteur, *Le droit de l'intégration*, Institut universitaire des Hautes Etudes internationales de Genève, Leyden, Sijthoff, 1972.



### 1) La libre circulation.

Il est inutile de rappeler ici le rôle joué par ce principe dans la jurisprudence de la Cour relative à l'élimination des entraves douanières et fiscales aux échanges de marchandises ou à la suppression des cloisonnements nationaux en matière de concurrence : il suffit de préciser que le principe de libre circulation a été utilisé, de façon systématique, dans le domaine du droit d'établissement, de la libre prestation des services, et des mouvements de travailleurs. Les exposés des motifs des règlements et des directives d'application des articles 48 à 51 CEE avaient d'ailleurs ouvert la voie, en reconnaissant « que la libre circulation constitue pour les travailleurs et leur famille un droit fondamental ; que la mobilité de la main-d'œuvre dans la Communauté doit être pour le travailleur, un des moyens qui lui garantissent la possibilité d'améliorer ses conditions de vie et de travail, et de faciliter sa promotion sociale, tout en contribuant à la satisfaction des besoins de l'économie des Etats membres » (109).

La Cour avait, dès 1964, tiré les conséquences du principe de libre circulation des travailleurs en l'appliquant à la définition du « travailleur salarié ou assimilé » au sens du Règlement n° 3 sur la Sécurité sociale des travailleurs migrants. A cette occasion, le juge communautaire mettait en relief la portée du principe, en déduisant de la structure du traité « que l'établissement d'une liberté aussi complète que possible de la circulation des travailleurs, s'inscrivant dès lors dans les « fondements » de la Communauté, constitue ainsi le but principal de l'article 51 et de ce fait, conditionne l'interprétation des règlements pris en application de ce principe » (110).

De cette consécration solennelle du principe, la Cour allait tirer toute une série de conséquences fondamentales pour la protection des droits individuels des travailleurs communautaires : sans insister sur l'abondante jurisprudence relative à la Sécurité sociale des travailleurs migrants (111), il

importe de souligner que c'est sur le fondement de la libre circulation que le juge communautaire a limité la portée de la réserve d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique de l'article 48 § 3 CEE, l'arrêt Rutili constituant le stade le plus achevé, provisoirement du moins, de cette construction juridictionnelle. Comme le soulignait l'avocat général Mayras dans l'affaire Bonsignore, la liberté de circulation crée au profit des ressortissants communautaires des « droits subjectifs essentiels à la réalisation du marché commun qui, loin d'être cantonné aux échanges sans entraves de marchandises, implique nécessairement la mobilité des hommes et la garantie de l'accès au territoire de chaque Etat membre en vue d'y occuper un emploi », droits qui « ont un caractère fondamental dans le système du traité » et dont l'exercice « ne peut être limité arbitrairement ou même discrétionnairement par les Etats membres » (112).

En outre, le règlement (CEE) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 considère que « le droit de libre circulation exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité... que soient éliminés les obstacles qui s'opposent à la mobilité des travailleurs, notamment en ce qui concerne le droit pour le travailleur de se faire rejoindre par sa famille, et les conditions d'intégration de cette famille dans le milieu du pays d'accueil » (113).

L'extension à la famille du travailleur migrant des droits qui lui étaient attribués par les articles 48 à 51 CEE, y compris le droit de demeurer dans le pays d'accueil après y avoir occupé un emploi, a donc conduit la Cour à prolonger sa jurisprudence dans le sens d'une protection accrue des droits des ressortissants communautaires : c'est ainsi qu'en se fondant à la fois sur « le principe fondamental de la libre circulation » (114) et sur l'obligation de non-discrimination des articles 7 et 48 § 2 CEE, la Cour a par exemple décidé que les enfants d'un travailleur migrant devaient bénéficier, en matière d'allocations d'études ou de bourses de l'enseignement secondaire, des mêmes droits que le national

(109) Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JOCE, n° L 257 du 19 octobre 1968). En matière d'établissement et de services, voir le préambule de la directive 64/220/CEE du 25 février 1964 (JOCE, 1964, 845). — Voir F. Marx : Die Auswanderungsfreiheit des Arbeitnehmers nach EG Recht, 8 EuR. 1973, 133. — L.E. Troclet : Les travailleurs in *Les Nouvelles*, n° 1823 s. (et bibliographie citée, p. 729 s.)

(110) CJCE, 19 mars 1964, Unger, 75/63, Rec. Vol. X, 349. — Voir également les importantes conclusions de l'avocat général Lagrange, *ibid.*, p. 369.

(111) Par exemple, CJCE, 9 septembre 1964, Nonnemacher, 92/63, Rec. Vol. X, 573. — 15 juillet 1964 Van der Veen, 100/63, Rec. Vol. X, 1104. — M.S. Ciechelski,

1/67, Rec. Vol. XIII, 235. — 19 décembre 1968 De Cicco, 19/68, Rec. Vol. XIV, 689. — 10 décembre 1969 Duffy, 34/69, Rec. Vol. XV, 603. — 6 décembre 1973. Direction régionale de la Sécurité sociale de la région parisienne, 140/73, Rec. Vol. XIX, 1449.

(112) Conclusions Mayras dans l'affaire Bonsignore précitée, Rec. Vol. XXI, spéc. 314. Comp. avec la décision Van Duyn précitée, Rec. Vol. XX, spéc. 1351.

(113) Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 (JOCE, n° L 257 du 19 octobre 1968).

(114) CJCE, 26 février 1975, Bonsignore, préc., Rec. Vol. XXI, spéc. 306.



(115) ou encore que l'enfant handicapé d'un salarié étranger devait recevoir les aides au reclassement social des handicapés prévues par la législation du pays d'accueil (116). Ces deux dernières hypothèses montrent d'ailleurs, de façon très nette, le lien établi par la Cour entre le principe de libre circulation et la règle du traitement national : la structure même de l'article 48 CEE révélait d'emblée le caractère indissociable des deux notions puisque selon le paragraphe 2, la libre circulation « implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ». Grâce à ce second principe, la Cour sera par conséquent amenée à compléter son « catalogue jurisprudentiel » des droits fondamentaux dont bénéficient sur le territoire des autres Etats membres les ressortissants communautaires.

## 2) Le principe de non-discrimination

Qualifié dès 1966 d'« objectif fondamental » (117), le principe de non-discrimination s'entend en droit communautaire non seulement comme l'application du traitement de l'étranger le plus favorable, mais encore comme la mise en œuvre de l'assimilation de l'étranger au national (118). Sans qu'il soit besoin, ici encore, de rappeler sa portée dans d'autres secteurs du traité, notamment pour le régime des impositions intérieures, l'élimination des taxes et mesures d'effet équivalent à des droits de douanes ou à des restrictions quantitatives, ou dans le domaine des monopoles, des aides ou des mesures de sauvegarde, il importe simplement de mettre en évidence son rôle dans la mise en œuvre par

la Cour de son « système de protection » des droits des travailleurs communautaires. La portée du principe de non-discrimination et ses conséquences dans le domaine des droits fondamentaux se trouve en outre considérablement renforcée par la constatation, dans la jurisprudence récente, de l'effet direct de l'obligation de l'égalité du traitement telle qu'elle est formulée dans les articles 7, 48, 52 et 59 du traité. Les célèbres arrêts *Reyners* en matière d'établissement (119), *Van Binsbergen* dans le domaine des services (120), *Commission contre République française* (121) et *Van Duyn* (122) pour la libre circulation des travailleurs, concluent en effet de façon formelle à l'applicabilité directe de la « règle du traitement national » : pour le juge communautaire, l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail (article 48 § 2 CEE), constitue « une obligation précise qui nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des institutions de la Communauté, soit des Etats membres, et qui ne laisse à ceux-ci, pour son exécution, aucune marge d'appréciation » (123). En étendant ce raisonnement à l'exception d'ordre public de l'article 48 § 3 tel qu'elle est « encadrée » par la Directive 64/221/CEE, dont l'article 3 est lui-même directement applicable, la Cour en arrive donc nécessairement à la solution examinée dans l'arrêt *Rutili* : les ressortissants communautaires peuvent se prévaloir devant les juridictions nationales du pays d'accueil du principe d'égalité de traitement à l'encontre de toute discrimination fondée sur la nationalité (124) résultant d'une mesure nationale de police. En outre, compte tenu de la conception fort large que la Cour se fait de la nature des éventuelles discriminations, on arrive ainsi à une

(115) CJCE, 3 juillet 1974, *Donato Casagrande c/Landeshauptstadt München*, 9/74 *Rec. Vol. XX*, 773. — 29 janvier 1975 *Angelo Alaimo c/Préfet du Rhône*, 68/74, *Rec. Vol. XXI*, 109.

(116) CJCE, 11 avril 1973, *Michel S. c/Fonds national de reclassement social des handicapés*, 76/72, *Rec. Vol. XX*, 407.

(117) CJCE, 13 juillet 1966, *Hagenbeck*, 4/66, *Rec. Vol. XII*, 625.

(118) Parmi une abondante littérature relative au principe de non-discrimination en droit communautaire, on peut se reporter en particulier à I. Bode : *Die Diskriminierungsverbote im EWG-Vertrag*, Göttingen, Institut für Völkerrecht 1968. — G. Van Hecke : La notion de discrimination, in *Les aspects juridiques du Marché commun*, Liège, Faculté de droit, 1959, p. 127. — U. Drobnig : Verstösst das Staatsangehörigkeitsprinzip gegen das Diskriminierungsverbot des EWG-Vertrages ? *Rabels Z.*, 1970, 636 ; — Isèle, La discrimination en matière d'emploi et de profession dans les pays membres de la CEE, *RDC* 1969, 5. — M. Wybo : *L'interdiction des discriminations dans les Communautés*, Paris, LGDJ, 1966. — H.P. Ipsen : *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, Mohr (Siebeck), 1972, p. 590 s. — E. W. Vierdag : *The concept of non discrimination in international law*, La Haye, Nijhoff 1973, pour une présentation théorique du principe.

(119) CJCE, 21 juin 1974, *J. Reyners c/Etat belge*, 2/74, *Rec. Vol. XX*, 631.

(120) CJCE, 3 décembre 1974, *J. H. Maria Van Binsbergen c/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, 33/74, *Rec. Vol. XX*, 1299.

(121) CJCE, 4 avril 1974, *Commission des Communautés européennes contre République française*, 163/73, *Rec. Vol. XX*, 359.

(122) CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*, préc., *Rec. Vol. XX*, 1337.

(123) *Ibid. spéc.*, p. 1347. — Voir également les conclusions Mayras, 1354 s.

(124) En effet, l'article 7 tel qu'il est concrétisé par les articles 48, 52 et 59, et précisé par les règlements et directives communautaires, ne condamne que les discriminations « fondées sur la nationalité » : même en faisant appel à l'article 119 CEE (condamnation des discriminations fondées sur le sexe), la portée du principe communautaire de non-discrimination est sur ce point sans doute moins large que le contenu virtuel de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'homme.



protection très étendue des droits fondamentaux du travailleur migrant. C'est ainsi que, dès l'arrêt Ugliola du 15 octobre 1969 (125), la Cour avait admis que le principe de l'égalité de traitement imposait la prise en compte des périodes passées sous les drapeaux dans le pays d'origine, dans la mesure où les périodes de service national accomplies dans le pays d'emploi sont prises en compte au bénéfice des nationaux. Nous avons vu précédemment que le principe du traitement national, condition nécessaire à la réalisation de la libre circulation, s'étendait à la famille du travailleur pour permettre à ses enfants, par exemple, de bénéficier des mêmes avantages sociaux, dans le domaine scolaire ou à propos de la réinsertion des handicapés, que leurs « homologues nationaux », selon la formule de la Cour (126). Le juge a même été conduit à préciser, à propos des conditions de nationalité imposées par l'Union cycliste internationale dans l'organisation des courses cyclistes derrière dervy, que « la prohibition de ces discriminations s'impose non seulement à l'action des autorités publiques, mais s'étend également aux réglementations d'une autre nature, visant à régler de façon collective, le travail salarié et les prestations de services » (127).

Au nom de l'effet utile de la règle de non-discrimination (128), la Cour considère que ce principe, qualifié d'impératif, « s'impose pour l'appréciation de tous rapports juridiques, dans la mesure où ces rapports, soit en raison du lieu où ils sont établis, soit du lieu où ils produisent leurs effets, peuvent être localisés sur le territoire de la Communauté (129) ».

(125) CJCE, 15 octobre 1969, *Württembergische Milchverwertung — Südmilch AG c/Salvatore Ugliola*, 15/69, *Rec. Vol. XV*, 363 et les conclusions Gand, *ibid.*, p. 371.

(126) Voir les affaires *Casagrande* (9/74), *Alaimo* (68/74) ou *S. Michel* (76/72) précitées.

(127) CJCE, 12 décembre 1974, *BNO Walrave, LJN Koch c/Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie et Federacion Española Ciclismo*, 36/74, *Rec. Vol. XX*, 1405 et les très importantes conclusions de l'avocat général Warner, 1423 s.

(128) Peut-être vaudrait-il mieux parler d'effet nécessaire ou d'effet-conséquence, au sens de R. M. Chevallier, article cité, *CMLR*, 1964, 21 s. ; Contribution précitée à *La France et les Communautés*, Paris, LGDJ, 1975, 459 s., ainsi que l'intervention du même auteur au colloque de Strasbourg, *Les Communautés et le droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1972, spéc. 425.

(129) Affaire *Walrave* citée ci-dessus, *Rec. Vol. XX*, spéc. 1421. Cette décision importante confirme par ailleurs l'effet direct du principe de non-discrimination dans le domaine des prestations de services (article 59, alinéa 1 CEE) conformément à la jurisprudence *Van Binsbergen*, préc. — Voir à ce sujet H. Bronkhorst : *Freedom of establishment and freedom to provide services under the EEC treaty*, 12 *CMLR*, 1975, 245.

La Cour peut alors affirmer l'incompatibilité avec le traité d'une obligation fondée sur la nationalité sous la seule réserve de la composition d'équipes sportives, en particulier des équipes nationales, qui intéresse exclusivement le sport et ne relève pas en tant que telle de l'activité économique. De même, dans un arrêt récent du 30 septembre 1975, la Cour reconnaît à la veuve et aux enfants d'un travailleur migrant, le bénéfice des cartes de réduction sur les transports ferroviaires délivrées par la S.N.C.F. aux familles nombreuses, « même si ce bénéfice n'est demandé qu'après le décès du travailleur, au profit de sa famille » usant du droit de demeurer prévu par le règlement (CEE) 1612/68, dans la mesure où les nationaux placés dans les mêmes conditions pourraient invoquer ce droit (130). La règle du traitement national constitue donc bien « l'une des dispositions juridiques fondamentales de la Communauté » (131), l'interdiction de toute discrimination présentant un « caractère absolu » (132) : comme l'affirmait la Cour à propos de l'insécurité juridique résultant du maintien purement formel de l'article 3 du Code français du travail maritime, « il résulte du caractère général de l'interdiction de discrimination visée à l'article 48 et de l'objectif poursuivi par leur abolition, qu'elles sont interdites alors même qu'elles ne constitueraient qu'une entrave d'importance secondaire en ce qui concerne l'égalité dans l'accès à l'emploi et les autres conditions de travail » (133).

La portée des deux principes de libre circulation et non-discrimination, du point de vue de la protection des droits fondamentaux, apparaît donc clairement, à tel point qu'on aurait pu se demander, notamment dans l'affaire *Rutili*, s'ils ne suffisaient pas pour fonder une solution garantissant le respect par les mesures nationales de police de la légalité communautaire.

En effet, compte tenu de l'efficacité avec laquelle la Cour a utilisé ainsi les principes structurels de l'ordre juridique communautaire pour défendre les droits des ressortissants des Etats membres, on peut s'interroger sur l'utilité de l'argumentation développée par l'arrêt, à propos des obligations découlant de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

(130) CJCE, 30 septembre 1975, *Anita Cristini, veuve d'A. Fiorini c/SNCF* 32/75, non publié. — Voir également CJCE, 13 novembre 1974, *Luciana Costa, épouse Mazziere*, 394/74, *Rec. Vol. XX*, 1251.

(131) Arrêt *Reyners*, préc., 2/74, *Rec. Vol. XX*, 631.

(132) Arrêt *Commission c/République française*, préc., 167/73, *Rec. Vol. XX*, spéc. 373.

(133) *Ibid.* Pour un exemple de discriminations camouflées, voir CJCE, 12 janvier 1974, (*Sotgiu*), 152/75, *Rec. Vol. XX*, 153.



En réalité, si le juge communautaire a mis l'accent de cette manière sur les limites à une définition unilatérale de l'ordre public résultant du système de Strasbourg, alors qu'en principe, les règles communautaires de libre circulation et de non-discrimination auraient suffi pour fonder le résultat recherché, on peut penser que la Cour poursuivrait, au-delà du cas d'espèce de l'affaire Rutili, un objectif plus ambitieux : ne s'agissait-il pas, dans la ligne de l'évolution jurisprudentielle précédemment décrite, de substituer — ou au moins d'ajouter — aux fondements tirés des principes structurels de l'ordre communautaire, une justification plus globale et plus profonde au système communautaire de protection des droits fondamentaux ?

## B. — LES DROITS DU CITOYEN COMMUNAUTAIRE

Ce n'était d'ailleurs pas la première tentative du juge communautaire pour asseoir la protection des droits fondamentaux sur une base juridique moins strictement économique que l'application des principes de la libre circulation de la main-d'œuvre ou de non-discrimination à l'égard des travailleurs migrants. Avant de faire appel aux instruments conventionnels internationaux assurant la sauvegarde des droits de l'homme, la Cour avait élaboré, en puisant dans le réservoir des sources proprement communautaires, une construction normative originale visant à garantir le respect, de la part des institutions comme de la part des Etats, des droits et libertés du « citoyen communautaire ».

### 1) Les droits fondamentaux, principes généraux du droit communautaire.

Dès 1960, l'avocat général Lagrange avait jeté les premières bases de cette protection des droits fondamentaux fondée sur les principes généraux de l'ordre juridique communautaire. Dans l'affaire des comptoirs de vente du charbon de la Ruhr (134), les requérantes avaient en effet invoqué les droits fondamentaux qu'elles tiraient de l'article 14 de la loi fondamentale allemande, garantissant la propriété privée et les droits acquis : la Cour a répondu « sèchement » (135) qu'il ne lui appartenait pas « d'assurer le respect des règles de droit interne, mêmes constitutionnelles, en vigueur dans l'un ou l'autre des Etats membres » et, d'autre part, que « le droit communautaire, tel qu'il résulte du traité

CECA, ne contient aucun principe général, explicite ou non, garantissant le maintien des situations acquises » (136).

L'avocat général considérait, de façon plus nuancée, que la Cour n'avait certes pas à « appliquer, du moins directement, les règles de droit interne, même constitutionnelles », mais il ajoutait : « elle peut seulement s'en inspirer éventuellement pour y voir l'expression d'un principe général de droit susceptible d'être pris en considération pour l'application du traité » (137).

C'était interpréter la légalité communautaire, dont la Cour a pour mission d'assurer le respect, comme englobant, à côté du droit écrit, originaire ou dérivé, des principes généraux du droit, que le juge allait progressivement « dégager », par voie d'interprétation, de l'ordre juridique communautaire. Il s'agit tout d'abord, bien entendu, des principes tirés de la nature des Communautés et découlant de la structure même des traités, tels les principes de libre circulation et de non-discrimination rencontrés précédemment, mais aussi de règles comme la préférence communautaire (138), l'équilibre institutionnel (139), la solidarité entre les Etats membres (140), l'unité du Marché commun ou la bonne foi communautaire (*Gemeinschaftstreue*) (141), ainsi que le principe de proportionnalité dont il a été question plus haut. D'autre part, la Cour s'est employée à appliquer dans le cadre communautaire, les « principes généraux inhérents à tout système juridique organisé » (142), c'est-à-dire, par exemple, les principes de sécurité juridique (143), de bonne

(136) Loc. cit., p. 890. — Voir également CJCE, 4 février 1959, Stork, 1/58, Rec. Vol. V, 43 spéc. 63.

(137) Conclusions Lagrange, affaires 36 à 38 et 40/59 précitées, Rec. Vol. VII, spéc. 910. — C'est l'avocat général qui souligne.

(138) Voir par exemple CJCE, 13 mars 1968, Beus, 5/67, Rec. Vol. XIV, 125 ou 27 octobre 1971, Rheinmühlen Düsseldorf c/Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, 6/71, Rec. Vol. XVII, 823.

(139) Voir par exemple CJCE, 13 juin 1958, Méroni, 9/56, Rec. Vol. IV, 9 et 17 décembre 1970, Köster, 25/70, Rec. Vol. XVI, 1161 et, du même jour, Scheer, 30/70, Rec. Vol. XVI, 1197.

(140) Voir la formulation particulièrement nette de l'arrêt CJCE, 7 février 1973, Commission c/République italienne, 39/72, Rec. Vol. XIX, 101.

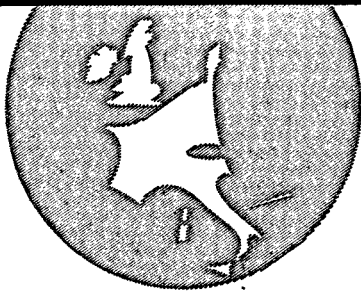
(141) Voir à ce sujet B. van der Esch : L'unité du Marché commun dans la jurisprudence de la Cour, la bonne foi communautaire et les politiques communes, CDE, 1971, 303.

(142) J. Boulouis et R. M. Chevallier : *Grands arrêts*, op. cit.

(143) Très souvent invoqué par la Cour. — Voir par exemple, 13 juillet 1961, Meroni et autres c/Haute Autorité, 14, 16, 17, 20, 24, 26 et 27/60 et 1/61, Rec. Vol. VII, 319.

(134) CJCE, 15 juillet 1960, Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr, Präsident, Geitling, Mausegatt, Nold KG contre Haute Autorité, 36 à 38 et 40/59, Rec. Vol. VI, 857.

(135) G. Cohen-Jonathan, article cité, CDE, 1975, spéc. 198.



foi (144) ou de respect des droits de la défense (145).

Mais la source essentielle d'inspiration du juge communautaire reste, sans conteste, ce que le juge Pescatore appelle « les convergences juridiques du droit des Etats membres » (146) : les « principes communs » aux droits nationaux, dégagés par la méthode comparative (147) seront érigés en principes généraux de l'ordre communautaire. C'est ainsi que, conformément à la technique proposée par l'avocat général Lagrange dans ses importantes conclusions sur l'affaire Fédéchar (148), la Cour a consacré les principes régissant le retrait des actes administratifs (149), l'égalité des usagers devant le droit communautaire (150), l'enrichissement sans cause (151), le principe de continuité des structures juridiques (152) ou la règle non bis in idem (153). C'est la même méthode que la Cour de justice a appliqué pour intégrer dans la légalité

(144) Egalement d'utilisation fréquente : voir par exemple, 15 juillet 1960, *Eva von Lachmüller et autres* c/Commission, 43, 45 et 48/59, *Rec. Vol. VI*, 931.

(145) Par exemple, CJCE, 22 mars 1961, *Snapat* c/Haute Autorité, 42 et 49/59, *Rec. Vol. VII*, 101. — 7 mai 1969, *X* c/Commission de contrôle, 12/68, *Rec. Vol. XV*, 109. — 11 juillet 1968, *J. van Eick*, 35/67, *Rec. Vol. XIV*, 482.

(146) P. Pescatore : *L'ordre juridique des Communautés européennes*, op. cit. p. 172.

(147) Voir W. Lorenz : *General principles of law : their elaboration by the CJEC*, 13 *AJCL*, 1964, 1 à 29 et *Rechtsvergleichung als Methode zur Konkretisierung der allgemeinen Grundsätze des Rechts*, *JZ*, 1962, 270. — K. Zweigert : *Die Rechtsvergleichung im Dienste der europäischen Rechtsvereinheitlichung*, 16 *Rebels Z*, 1951, 387 et *Les principes généraux du droit des Etats membres*, in *Les Nouvelles*, n° 1198 s. — CF Ophüls : *Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, *NJW*, 1963, 1967. — H. J. Schlochauer : *Das Verhältnis des Rechts der EWG zu dem nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten*, *AVR*, 1963, 1. — H. Lecheler : *Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze*, Berlin, Dunker und Humblot, 1971 et l'importante bibliographie citée ; — E. W. Fuss : *Der Grundrechtsschutz in den EG aus Deutscher Sicht*, op. cit. passim. Rappelons que cette méthode est parfois explicitement prévue par le traité, comme dans l'article 215 CEE à propos de la responsabilité extra-contractuelle.

(148) CJCE, 16 juillet 1956, *Fédération charbonnière de Belgique*, 8/55, *Rec. Vol. II*, 199 spéc. 263.

(149) CJCE, 12 juillet 1957, *Algera* 7/56 et 3 à 7/57, *Rec. Vol. III*, 81 s. et Boulouis et Chevallier, *Grands arrêts*, op. cit., n° 16, avec les autres exemples d'application cités.

(150) Voir par exemple, CJCE, 21 juin 1958, *Groupeement des hauts-fourneaux et aciéries belges*, 8/57, *Rec. Vol. IV*, 223.

(151) Voir par exemple, CJCE, 11 juillet 1968, *Damin*, 26/67, *Rec. Vol. XIV*, 463, spéc. 474.

(152) Voir par exemple, CJCE, 25 février 1969, *Klomp*, 23/68, *Rec. Vol. XV*, 43.

(153) CJCE, 13 février 1969, *Walt Wilhelm*, 14/68, *Rec. Vol. XV*, 1. — 14 décembre 1972, *Boehringer*, 7/72, *Rec. Vol. XVIII*, 1281.

communautaire les droits et libertés fondamentaux protégés par les droits constitutionnels des Etats membres. Dans un premier temps, dans le souci d'assurer la primauté du droit communautaire, la Cour avait fermement rejeté toute argumentation visant à subordonner l'application du droit communautaire au respect des principes fondamentaux des droits constitutionnels internes, dans la mesure où : « le droit né du traité, issu d'une source autonome, ne pourrait en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer, des règles de droit national quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même... » (154).

En d'autres termes, la validité d'un acte communautaire ne saurait en aucun cas être affectée par une atteinte portée « soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un Etat membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale » (155).

On ne pouvait réfuter plus vigoureusement les prises de position de certaines juridictions nationales, notamment allemandes (156) fondées entre autres sur la théorie bien connue de la « strukturelle Kongruenz und Homogenität » (157) ; mais une telle attitude du juge communautaire, « purement défensive » (158), n'était sans doute pas de nature à lever les scrupules du juge national, ainsi que la jurisprudence récente des juridictions allemandes et italiennes l'a amplement démontré. Certes, il importait d'assurer la primauté du droit communautaire sur l'ensemble du droit national de façon à garantir l'unité juridique du Marché commun ; mais il importait, au moins autant, d'éviter le hiatus juridique résultant de l'impossibilité, pour l'individu, d'invoquer sa constitution nationale, sans qu'il bénéficie d'une protection communautaire analogue. C'est très précisément ce qu'a compris la Cour, ainsi qu'en témoigne l'évolution jurisprudentielle

(154) CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, préc., 11/70, *Rec. Vol. XVI*, 1125. — Voir également, CJCE, 15 juillet 1964, *Costa* c/Enel, 6/64, *Rec. Vol. X*, 1160.

(155) Affaire 11/70, préc., 1135.

(156) Voir par exemple *Finanzgericht Bremen*, 3 septembre 1963. Eversen-Sperl, n° 1246. — *Finanzgericht Rheinland Pfalz*, 14 novembre 1963, Eversen-Sperl, n° 1251 s. — *Finanzgericht Rheinland Pfalz*, 25 mars 1965, Eversen-Sperl, n° 2013.

(157) Voir H. Kruse in *Festschrift H. Kraus*, Kitzingen am Main, 1954, 112 s. — D. Küchenhoff : *Grundrechte und europäisches Staatengemeinschaftsrecht*, *DöV* 1963, 161 s. — Note Wengler sous l'arrêt BVerfG, 18 octobre 1967, *JZ*, 1968, 102. — Pour une critique de la théorie, voir en particulier P. Pescatore, article cité, *CDE*, 1968, 629 spéc. 636 s.

(158) G. Cohen-Jonathan : article cité, *CDE*, 1975, 198.

inaugurée par l'arrêt Stauder (159) et explicitée à l'occasion de l'affaire Internationale Handelsgeellschaft (160), où le juge reconnaît que « le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect », la sauvegarde de ces droits « s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ».

La Cour ira même plus loin dans un arrêt Nold du 14 mai 1974, en affirmant qu'elle est « tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, et ne saurait, dès lors, admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les constitutions de ces Etats » (161).

Cette dernière formule semble adopter la théorie du « standard maximum », en ce sens que la protection communautaire des droits fondamentaux s'alignera nécessairement sur le régime des libertés publiques de l'Etat membre le plus protecteur, de façon à éviter que la garantie communautaire n'apparaisse comme une régression par rapport aux garanties constitutionnelles internes (162). Il importe toutefois de préciser que les droits fondamentaux ainsi intégrés par la Cour dans la légalité communautaire, ne constituent pas la transposition pure et simple des règles internes, dans la mesure où « la reconnaissance d'un principe commun n'entraîne pas pour autant son entrée dans l'ordre juridique communautaire » (163) : ne sont considérés comme droits fondamentaux que ceux dont la sauvegarde « tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté » (164). L'auto-

nomie du système communautaire par rapport aux droits nationaux se traduit par l'autonomie du système communautaire de protection des droits individuels. La portée des droits fondamentaux pourra ainsi être légitimement limitée en fonction des « objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté », sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte « à la substance de ces droits ». Cette limite posée par l'arrêt Nold (165) tend à éviter l'invocation systématique et abusive des libertés individuelles fondamentales — en l'espèce le droit de propriété et la liberté du commerce et de l'industrie — par des entreprises cherchant à échapper aux contraintes communautaires conçues dans l'intérêt général. Par conséquent, si la réalisation des objectifs du traité a des incidences considérables sur la définition nationale de l'ordre public et des libertés publiques, comme nous l'a montré l'arrêt Rutili, cette réalisation aboutit également à la mise en œuvre d'une véritable conception communautaire des libertés publiques et conduit, comme nous le révèle la jurisprudence Nold, à la définition d'un ordre public communautaire, imposant à l'exercice des droits fondamentaux les limites exigées par l'intérêt général. On retrouve ainsi, au terme de cet examen des principes généraux du droit communautaire relatifs aux droits individuels, la célèbre définition des principes généraux du droit, formulée par le président Bouffandeau, lors du 150<sup>e</sup> anniversaire du Conseil d'Etat français : « c'est une œuvre constructive de la jurisprudence réalisée pour des motifs supérieurs d'équité afin d'assurer la sauvegarde des droits individuels des citoyens » (166).

A côté de cette construction prétorienne des droits fondamentaux, principes généraux du droit communautaire, la Cour s'est efforcée parallèlement de fonder la protection des droits du citoyen communautaire sur l'incidence dans l'ordre juri-

(159) CJCE, 12 novembre 1969, Erich Stauder c/Ville d'Ulm, 29/69, *Rec. Vol. XV*, 425. — La Cour considère que la décision litigieuse ne comporte aucun élément « susceptible de mettre en cause les droits fondamentaux de la personne, compris dans les principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect ».

(160) CJCE, 17 décembre 1970, *préc.*, *Rec. Vol. XVI*, 1125, avec les conclusions Dutheillet de Lamothé.

(161) CJCE, 14 mai 1974, Nold, Kohlen — und Bausstoffgrosshandlung, 4/73, *Rec. Vol. XX*, 491 ; c'est nous qui soulignons.

(162) A ce sujet, voir P. Pescatore : Rapport au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE, *préc.*, p. 7.

(163) J. Boulouis et R. M. Chevallier, *Grands arrêts*, op. cit., n° 16, qui citent à ce propos les conclusions Roemer dans l'affaire Walt Wilhelm, 14/68, *préc. spéc.* 26.

(164) CJCE, 17 décembre 1970, affaire 11/70 *préc.* — Voir également J. Martens : Die rechtsstaatliche Struktur der EWG, 5, *EuR*, 1970, 209. — H. H. Rupp : Die Grundrechte und das EG Recht, *NJW*, 1970, 353. — Voir aussi P. Pescatore, « there is an opportunity for the application of (general principles of) international law within the Community system in so far as the Community structure

retains features of an inter — state nature », in *International law and Community law, a comparative analysis*, 5 *CMLR*, 1970, 167 s., *spéc.* 178.

(165) CJCE, 14 décembre 1974, Nold, *préc.*

(166) Cité in M. Letourneur : Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, *EDCE*, 1951, 19. — Voir également les conclusions des commissaires du gouvernement Gazier sur l'arrêt CE (F), 7 juillet 1950, Dehaene, *Rec.* 426 (*RD*, 1950, 691 *concl.* Gazier et note M. Waline) et Fournier sur l'arrêt C.E. (F), 26 juin 1959 Syndicat général des ingénieurs conseils, *Rec.* 394, (*RD*, 1959, 1004 *concl.* Fournier). A propos des principes généraux du droit français, voir par exemple, Puissochet et Lecat, *AJDA*, 1965, 590. — Braibant, *EDCE*, 1962, 67. — Morange, *RD*, 1960, 1188. — R. Chapus, *D*, 1966, 99. — J. Boulanger, *Mélanges Ripert*, Paris, LGDJ, Tome 1, 55. — Voir également Renaut, Principes généraux du droit et équité, *Miscellanea Ganshof van der Meersh*, op. cit., tome 2, 879, et Buch, à propos des principes généraux dans l'élaboration jurisprudentielle des actes administratifs, *ibid.*, tome 1, 417.



dique des Communautés des mécanismes conventionnels de sauvegarde des droits de l'homme.

## 2) Les droits de l'homme.

L'arrêt Rutili marque sans doute à cet égard une date importante dans l'évolution de la jurisprudence de la Cour ; l'attendu consacré à la Convention des droits de l'homme mérite d'être cité in extenso : « dans leur ensemble, ces limitations apportées aux pouvoirs des Etats membres en matière de police des étrangers se présentent comme la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par les articles 8, 9, 10 et 11 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1960, ratifiée par tous les Etats membres, et de l'article 2 du protocole n° 4 de la même convention signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, qui disposent en des termes identiques que les atteintes portées, en vertu des besoins de l'ordre et de la sécurité publique aux droits garantis par les articles cités ne sauraient dépasser le cadre de ce qui est nécessaire à la sauvegarde de ces besoins dans une société démocratique ».

Peut-on dire, à la lecture de cet attendu, que pour la Cour, la convention européenne « lie » les Communautés, au sens où l'entendait M. Walbroeck dans son rapport au colloque de Bruges de 1965 ? (167). La formulation de la Cour de justice est en l'occurrence à la fois habile et ambiguë : le « principe plus général » des articles 8 à 11 de la convention européenne des droits de l'homme peut en effet s'intégrer à la légalité communautaire à un double titre.

La première interprétation — minimaliste — de ce passage de l'arrêt Rutili pourrait se résumer dans le raisonnement suivant : la convention européenne est ratifiée par tous les Etats membres (168) donc ses dispositions lient l'ensemble des Etats membres ; les règles de la convention font partie des principes communs aux Etats membres en matière de protection des droits individuels et figurent à ce titre parmi les principes généraux de l'ordre juridique communautaire dont la Cour doit assurer le respect. C'est donc par le relais de leur

« réception » en tant que principes généraux que les dispositions de la Convention Européenne s'intègrent à la légalité communautaire.

La deuxième interprétation — maximaliste — de l'arrêt Rutili sur ce point aboutit à considérer que la Cour a voulu ainsi affirmer le caractère obligatoire, pour les Institutions communautaires comme pour les Etats membres, de la Convention Européenne des Droits de l'Homme : en tant qu'instrument international conventionnel, la convention « lie » donc, directement cette fois-ci, les Communautés, et constitue une partie intégrante de la légalité communautaire que les sujets de droit communautaire doivent respecter.

On peut toutefois préférer, compte tenu de la formulation retenue par la Cour, qui ne déclare pas expressément les Communautés « liées » par la convention, une interprétation intermédiaire, considérant l'arrêt Rutili comme une étape importante dans l'évolution d'une jurisprudence qui tend indiscutablement, dans un avenir proche et dès qu'une affaire particulièrement topique le lui permettra, à intégrer la convention des droits de l'homme dans la légalité communautaire. Dans l'arrêt Nold, la Cour affirmait que « les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire » (169).

L'arrêt Rutili permet au juge communautaire, presque par obiter dictum, de faire un pas supplémentaire — conformément à une méthode juridictionnelle qu'on pourrait qualifier de « step by step projection », souvent utilisée par la Cour — vers la reconnaissance du caractère obligatoire pour les Communautés de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette progression a bien entendu été rendue possible en raison de la ratification française d'une part, et d'autre part, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence de la Cour relative aux rapports du droit international et du droit communautaire. Il est certain, en effet, que le raisonnement développé par la Cour dans l'affaire International Fruit (170) à propos du G.A.T.T. est transposable, mutatis mutandis, à la Convention Européenne des droits de l'homme. Les Etats membres sont et restent liés par la Convention, en vertu, non seulement de l'arti-

(167) M. Walbroeck : La convention européenne des droits de l'homme lie-t-elle les Communautés européennes ? in *Droit communautaire et droit national*, Semaine de Bruges, 1965, Bruges, De Tempel, 1965, p. 305 s. — Voir également les discussions à ce propos lors de la consultation de Strasbourg, *loc. cit.*, V *Revue des droits de l'homme*, n° 4, 1973.

(168) Sur l'analyse du problème avant la ratification française, voir P. Pescatore, article cité, *CDE*, 1968, spéc. 650. — H. Golsong : Interférences entre les obligations incombant à un Etat en vertu de la convention des droits de l'homme et d'autres accords internationaux, in *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen*, Paris, 1961, 253 à 259.

(169) CJCE, 14 décembre 1974, Nold, préc.

(170) CJCE, 12 décembre 1972, International Fruit Company NV et autres Produktschap voor Groenten en Fruit, 21 à 24/72, *Rec. Vol. XVIII*, 1219. — Voir également, 24 octobre 1973, Firma Carl Schlüter c/Hauptzollamt de Lorrach, 9/73, *Rec. Vol. XIX*, 1135 et 25 octobre 1972, Haegemann, 96/71, *Rec. Vol. XVIII*, 1005.

cle 234, alinéa 1 CEE, mais encore en vertu des exigences des traités en matière de droits de l'homme ; en conférant à la Communauté les compétences que lui attribuent les traités, ils ont marqué « leur volonté de la lier par les obligations contractées » en vertu de la Convention Européenne (171). On peut penser que cette argumentation, empruntée à l'arrêt International Gruit, sera développée dans une prochaine décision de la Cour, marquant ainsi le point final d'une évolution dans laquelle l'affaire Rutili aura constitué une étape intermédiaire importante : les droits de l'homme seront alors garantis dans le système communautaire à la fois par le recours aux principes généraux communs aux droits constitutionnels internes et par les garanties résultant des instruments conventionnels internationaux tels que la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Il importe pour conclure d'insister sur le fait que cette protection des droits fondamentaux du citoyen communautaire a un champ d'application personnel plus étendu que la protection des droits du travailleur étranger résultant de l'application des « principes structurels ». En effet, la garantie fondée sur la libre circulation ou la non-discrimination ne bénéficie en dernière analyse, qu'au ressortissant d'un autre Etat membre de la Communauté, à l'exclusion de la protection des ressortissants des Etats tiers comme de la protection des nationaux contre les atteintes émanant de leur propre Etat. Au contraire, l'insertion dans la légalité communautaire de principes généraux garantissant le respect, par les institutions comme par les Etats, des droits de l'homme en général, permettraient sans doute d'étendre le statut privilégié de citoyen communautaire : le résultat serait loin d'être négligeable, compte tenu des violations des droits de l'homme perpétrées à l'heure actuelle dans les Etats membres, soit à l'encontre des nationaux (172), soit à l'encontre des immigrés en provenance des pays tiers (173).

(171) Voir à ce propos P. Pescatore : L'ordre juridique des Communautés, op. cit., p. 147-148, rapport vité au 7<sup>e</sup> colloque de la FIDE, spéc. 32 ; — R. Kovar et V. Constantinesco, *JDI*, (*Clunet*), 1974, 184 s. — R. Kovar : Les accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire, *RMC*, 1974, 345 s. — V. Constantinesco et D. Simon : Quelques problèmes de relations extérieures des Communautés européennes, *RTDE*, 1975, 431 s.

(172) Voir par exemple C.E. n° 282/75 de M. Bordu (Objet : atteintes aux libertés individuelles en République fédérale allemande), *JOCE*, n° C 242, du 22 octobre 1975. Dans sa réponse, la Commission déclare qu'elle « réproouve toute violation des droits de l'homme et de la démocratie, et en particulier toute atteinte à la liberté d'opinion, où qu'elle se produise » mais reconnaît qu'« elle n'est pas compétente pour intervenir dans une

Encore faut-il que cette évolution ne suscite pas de réactions de défense trop brutales de la part des Etats membres, et que le spectre du gouvernement des juges ne soit pas à nouveau invoqué pour freiner la mise en place d'une conception communautaire des libertés publiques établies au niveau du standard maximum, et par conséquent, faisant figure de progrès démocratique par rapport à ce que connaissent certains droits internes.

## TABLE DES ABBREVIATIONS UTILISEES

AFDI	Annuaire français de droit international
AJCL	American journal of comparative law
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Bull CE	Bulletin de la Commission des Communautés Européennes
B Verf G	Bundesverfassungsgericht
B Verw G	Bundesverwaltungsgericht
BYBIL	British Yearbook of international law
CDE	Cahiers de Droit Européen
CE (B)	Conseil d'Etat belge
CE (F)	Conseil d'Etat français
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CMLR	Common Market Law Review
D, DH, DP	Dalloz, Dalloz hebdomadaire, Dalloz périodique
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DS	Revue de droit social
EDCE	Etudes et Documents de Conseil d'Etat
EuR	Europarecht
JCP	Juriscasseur périodique
JDI	Journal du Droit international (Clunet)
JOCE	Journal officiel des Communautés Européennes
JORF	Journal officiel de la République française
JZ	Juristenzeitung
KSE	Kölnner Schriften zum Europarecht
NJW	Neue juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
PE	Parlement Européen
QE	Question écrite
Rabels Z	Rabels Zeitschrift
RCDIP	Revue critique du droit international privé
RDC	Revue de droit comparé
RDE	Rivista di diritto Europeo
RDP	Revue du droit public et de la science politique
Rec.	Recueil Lebon
Rec. vol.	Recueil de la jurisprudence de la CJCE, volume...
RMC	Revue du Marché Commun
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
TA	Tribunal administratif
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

telle situation ». — Voir également la C.E. n° 1/75 de MM. Amendola et Asart, (même objet), *JOCE*, n° C 170 du 28 juillet 1975.

(173) Voir par exemple C.E. n° 225/73 de M. Taverne (objet : xénophobie et racisme dans la Communauté, à propos des travailleurs immigrés ressortissants des pays tiers), *JOCE*, n° C 111 du 18 décembre 1973, p. 3. — Voir également M. Buy : Réflexions sur la situation juridique des travailleurs étrangers en France, *DS*, 1974, 277.

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. — Nominations

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Lors de sa session du 25 mars 1976, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement belge, M. J. DENYS, Directeur Général, Administration de l'Emploi, comme membre du Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs, en remplacement de M. MISSOTEN, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 17 mars 1977.

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ, L'HYGIÈNE ET LA PROTECTION DE LA SANTÉ SUR LE LIEU DE TRAVAIL

Lors de sa session du 25 mars 1976, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement danois, M. Bendt DREWSEN, Arbejdsmiljøkonsulent Landsorganisationen i Danmark, comme membre titulaire du Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail, en remplacement de M. JØRGENSEN, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 4 mai 1978.

### FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL

Lors de sa session du 15 mars 1976, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres du Conseil d'Administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail pour la période du 15 mars 1976 au 14 mars 1979.

Sont nommés :

#### 1. Représentants des Gouvernements

a) Membres titulaires	b) Membres suppléants
Belgique	
M. G. BENS	D <sup>r</sup> L. DENONNE
Danemark	
M. G. COLN	M. E. ANDERSEN
Allemagne	
M. K. FITTING	D <sup>r</sup> R. MILLER
France	
M. S. ANTOINE	M. P. L. REMY
Irlande	
M. N. GREENE	M. J. McGRATH
Italie	
M. U. TAVERNINI	M. G. FORLENSA
Luxembourg	
M. R. SHINTGEN	D <sup>r</sup> NOESEN
Pays-Bas	
M. Ir. J. L. FRIMA	D <sup>r</sup> W. J. KAKEBEKE
Royaume-Uni	
M. N. S. FORWARD	M. F. GALE

#### 2. Représentants des organisations syndicales des travailleurs

a) Membres titulaires	b) Membres suppléants
Belgique	
M. G. GOGNE	M. A. THYRE
Danemark	
M. F. THORGRIMSON	M. H. TJØRNEHØJ
Allemagne	
D <sup>r</sup> U. ENGELLENKEFFER	M. S. BALDUIN

France	—
M. A. LAVAL	
Irlande	
M. P. CARDIFF	M. D. NEVIN
Italie	
M. A. FANTONI	M. G. MARRI
Luxembourg	
M. J. P. HUPPERICH	M. Fr. SCHWEITZER
Pays-Bas	
M. H. BODE	M. H. VAN DER MEULEN
Royaume-Uni	
M. K. GRAHAM	M. P. JACQUES

### 3. Représentants des organisations professionnelles d'employeurs

a) Membres titulaires	b) Membres suppléants
Belgique	
M. A. DUA	M. DE PAEPE
Danemark	
M. A. PETERSEN	M. J. ROSENBERG
Allemagne	
M. W. IMHOFF	M. F. J. KADOR
France	
M. C. THOMAS	M. Cl. AMIS
Irlande	
M. A. J. CULLEN	M. J. J. MAHER
Italie	
M. G. LUNATI	M. P. SAVINI
Luxembourg	
M. E. SCHLEFFER	M. L. JUNG
Pays-Bas	
M. M. G. JANSSEN	M. J. DE JONGH
Royaume-Uni	
M. R. W. WATSON	M. D. BELL

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION DES MÉDECINS

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 5/6 avril 1976, la décision portant nomination, pour une période de 3 ans, des membres et suppléants du Comité consultatif pour la formation des médecins.

Sont nommés :

#### A. Experts du corps médical en exercice

Membres	Suppléants
Belgique	
M. A. WYNEN	M. M. DEKESEL
Allemagne	
M. H.-J. SEWERING	M. H. BOURMER
Danemark	
M. E. HENRICHSEN	M. G. SCHIØLER
France	
M. AUTIN	M. POUYAUD
Irlande	
M. P. A. FARRELLY	M. C. GALVIN
Italie	
M. A. SPINELLI	M. B. BARUCHELLO
Luxembourg	
M. G. MEISCH	M. M. DEMOULLING
Pays-Bas	
M. VAN NEEUWENHUISEN	M. C. LANDHEER
Royaume-Uni	
M. J. C. CAMERON	M. R. BREARLEY

#### B. Experts des facultés de médecine des universités

Membres	Suppléants
Belgique	
M. J. VANDENBROUCKE	M. A. CASTERMANS

Allemagne	
M. E. SEIDLER	M. G. THEWS
Danemark	
M. B. SØRENSEN	M. J. MELCHIOR
France	
M. MEYNIEL	M. RAPIN
Irlande	
M. E. M. O'DWYER	M. P. N. MEENAN
Italie	
M. A. BERETTA/ AUGUISSOLA	M. R. CORTESINI
Luxembourg	
M. F. SCHWACHTGEN	M. E. QUIRING
Pays-Bas	
M. VAN FAASSEN	M. M. T. JANSEN
Royaume-Uni	
M. H. ROBSON	M. S. CLAYTON

#### C. Experts des autorités compétentes de l'Etat membre

Membres	Suppléants
Belgique	
M. P. de SCHOUWER	Mme Y. ROMBOUTS
Allemagne	
Mme SCHLEICHER	M. EGGSTEIN
Danemark	
M. J. FOG	M. E. GOLDSCHMIDT
France	
M. BRUNET	M. P. LABROUSSE
Irlande	
M. D. MITCHELL	M. A. WALSH
Italie	
M. C. VETERE	M. Vito DI LEO
Luxembourg	
M. J. KOHL	M. F. HASTERT
Pays-Bas	
M. van TUYLL van SEROOSKERKEN	M. G. de VRIES
Royaume-Uni	
M. J. N. WALTON	M. J. BROTHERSTON

## II. — Activités intracommunautaires

### PROCÉDURE COMMUNAUTAIRE D'INFORMATION ET DE CONSULTATION SUR LES PRIX PÉTROLIERS

Lors de sa session du 25 mars 1976, le Conseil a marqué son accord de principe sur la directive concernant une procédure communautaire d'information et de consultation sur les prix du pétrole et des produits pétroliers dans la Communauté.

Le dispositif mis en place charge les Etats membres de collecter auprès des entreprises pétrolières et de communiquer à la Commission un certain nombre de renseignements sur les prix pratiqués au cours du trimestre précédant pour les principaux types de pétrole brut et des produits pétroliers à l'importation et à la sortie des raffineries.

La Commission, de son côté, établit et communique aux Etats membres sur une base trimestrielle un tableau synoptique et analytique des différentes données nationales. Des consultations entre la Commission et les Etats membres au sujet de ces informations auront lieu régulièrement et la Commission proposera le cas échéant à la suite de ces consultations des mesures qui apparaîtraient nécessaires.





## OBJECTIFS ÉNERGÉTIQUES POUR 1985 ET UTILISATION RATIONNELLE D'ÉNERGIE

Le Conseil a procédé, lors de sa session du 25 mars 1976, à un débat de caractère général sur la réalisation des objectifs pour 1985 de la politique énergétique communautaire et notamment la réduction du seuil de dépendance de la Communauté à l'égard du pétrole importé par des mesures de réduction de la consommation et d'encouragement au développement des ressources d'énergie communautaires.

L'échange de vues a permis aux délégations d'exposer à ce sujet les développements envisagés sur le plan national pour atteindre ces objectifs et à s'exprimer sur les perspectives de réalisation de ces objectifs tant en ce qui concerne les différents secteurs que pour ce qui est de l'objectif global de réduction.

Le débat, qui a fait apparaître l'attachement de toutes les délégations aux orientations fondamentales des objectifs 85 tels que fixés par le Conseil en 1974, a amené le Conseil à constater que pour certains objectifs des aménagements pourraient s'avérer nécessaires à la lumière de l'expérience acquise.

Dans ce contexte, le Conseil a pris acte du premier rapport périodique de la Commission sur le programme d'utilisation rationnelle de l'énergie (U.R.E.). Ce rapport qui a trouvé l'assentiment des délégations dans ses grandes lignes couvrait les travaux effectués dans les différents groupes sectoriels : isolation thermique des bâtiments ; systèmes de chauffage ; véhicules à moteur ; structure des transports ; procédés industriels - chaleur ; force motrice ; transformation dans les centrales électriques ; transformation dans les raffineries.

Les résultats se sont concrétisés dans cinq recommandations aux États membres que le Conseil a approuvées et qui comportent des dispositions concrètes relatives à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les secteurs suivants :

### Bâtiment :

- promotion de l'isolation thermique par des campagnes d'information, ainsi que l'adoption de normes d'isolation harmonisées ;
- amélioration des installations de chaufferie des bâtiments existants par programmation et réglage, entretien et contrôle de générateurs de chaleur ainsi que contrôle d'eau chaude.

### Transport :

- pour les véhicules routiers, une amélioration du comportement des conducteurs par une meilleure information dans le manuel du conducteur, ainsi que par essai normalisé de consommation de carburant ;
- lors du transport urbain de passagers par des mesures pour faciliter et encourager les transports en commun.

### Appareils électroménagers :

- meilleure information des utilisateurs sur la consommation d'énergie unitaire, sur normes harmonisées.

## MESURES DE SOUTIEN POUR DES PROJETS COMMUNAUTAIRES DANS LE SECTEUR DES HYDROCARBURES

Lors de sa session du 25 mars 1976, le Conseil a marqué son accord sur la décision concernant l'octroi de mesures de soutien pour des projets technologiques communautaires dans le secteur des hydrocarbures.

Cette décision stipule pour la période 1975/77 que des mesures de soutien sont accordées pour 34 projets communautaires sous forme de subvention remboursable en cas

d'exploitation commerciale des résultats jusqu'à concurrence d'un montant total de 38 448 635 U.C.

## EMPRUNTS COMMUNAUTAIRES

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 15 mars 1976, la décision relative à un emprunt communautaire en faveur de la République italienne et de l'Irlande, ainsi que les décisions fixant les conditions de politique économique à observer par ces pays.

Les négociations ouvertes par la Commission sur la base de la décision du Conseil du 16 février dernier ont conduit à l'élaboration d'un ensemble indivisible d'accords d'emprunt portant, d'une part, sur trois opérations d'émission d'obligations et de bons, prix fermes par des syndicats bancaires, dont deux pour un montant total de 800 millions de dollars US et une de 500 millions de DM, et comportant, d'autre part, un emprunt bancaire à taux variable d'un montant de 300 millions de dollars US. Ces emprunts ont des durées variables, leur durée moyenne étant supérieure à 5 ans.

Le produit de ces diverses opérations d'emprunt, pour la conclusion desquelles le Conseil a donné l'autorisation à la Commission, sera accordé à la République italienne et à l'Irlande à concurrence de 1 milliard dollars US et de 300 millions dollars US respectivement.

## ENQUÊTE DE CONJONCTURE AUPRÈS DES CONSOMMATEURS

En janvier 1976 a été effectuée à la demande de la Commission des Communautés européennes la douzième enquête de conjoncture auprès des consommateurs. Les résultats de cette enquête sont basés sur un échantillon représentatif d'environ 25 000 ménages.

Alors que les résultats de l'enquête effectuée en octobre 1975 avaient révélé que les consommateurs européens étaient devenus plus pessimistes en ce qui concerne les perspectives économiques dans la majorité des pays membres, les résultats de janvier 1976 font en général état d'un regain de confiance en ce domaine.

En République fédérale d'Allemagne, les opinions des consommateurs relatives au développement économique sont nettement meilleures que lors des enquêtes précédentes. En effet, l'évolution des réponses entre octobre 1975 et janvier 1976 est telle que le niveau atteint est maintenant à peu près aussi élevé qu'au début des enquêtes de la CEE en 1972. Au Danemark et en France, la confiance des ménages dans la situation économique continue à se renforcer. Aux Pays-Bas et en Belgique, le pessimisme caractérisant l'attitude des consommateurs lors de l'enquête précédente a très fortement diminué, et l'amélioration actuelle a même plus que compensé la chute du mois d'octobre. Pour la Belgique, un pareil niveau de confiance avait été atteint pour la dernière fois en avril 1972. Au Royaume-Uni, l'attitude des consommateurs a continué de s'améliorer très nettement depuis mai 1975. Par contre, une augmentation du pessimisme caractérise l'attitude des consommateurs italiens et irlandais.

Comme on a pu l'observer lors des enquêtes précédentes, l'opinion des consommateurs sur l'évolution économique est influencée par l'évolution et les perspectives de chômage. En République fédérale d'Allemagne et au Danemark, les consommateurs s'attendent à une diminution du chômage dans les 12 mois prochains. En France, aux Pays-Bas et en Belgique, le pourcentage des ménages escomptant une hausse du chômage a fortement diminué. Au Royaume-Uni, l'opinion des consommateurs, toujours pessimistes, n'a guère changé depuis octobre 1975. Une détérioration supplémentaire de la situation de l'emploi est par contre escomptée par les ménages italiens et irlandais.



Dans les autres pays membres, en dépit des signes d'amélioration, le pourcentage des ménages estimant que le chômage restera stable est toujours élevé.

En ce qui concerne l'opinion des ménages sur l'évolution des prix, les derniers résultats indiquent qu'un ralentissement de la hausse est attendu en Belgique, au Royaume-Uni, en République fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas. Dans ces deux derniers pays, le pourcentage des ménages craignant une accélération des prix dans les douze mois prochains reste néanmoins plus important que celui des ménages escomptant une hausse moins rapide. Moins de ménages français que jusqu'à présent escomptent un ralentissement de la hausse des prix. Dans les autres pays membres, une accélération de l'augmentation des prix pourrait, de l'avis des ménages, se manifester dans le courant de l'année 1976 : elle serait limitée au Danemark, mais assez sensible en Irlande et en Italie.

Les perspectives financières des ménages au cours des 12 prochains mois peuvent être résumées comme suit : optimisme en France et au Danemark, regain de confiance en République fédérale d'Allemagne et en Belgique, diminution du pessimisme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, craintes d'une diminution du revenu réel en Italie et surtout en Irlande.

Dans la majorité des pays membres, le pourcentage des ménages estimant que le moment est opportun de faire des achats importants a augmenté. En République fédérale d'Allemagne, une certaine stabilisation est apparue, mais à un niveau élevé, tandis qu'en Irlande la propension à acheter semble avoir légèrement diminué.

Par ailleurs, le nombre des ménages escomptant dépenser pour leurs vacances plus d'argent que l'année précédente, a augmenté quelque peu par rapport à janvier 1975, au Danemark, en France, en Italie et en Belgique mais a diminué en République fédérale d'Allemagne, aux Pays-Bas et en Irlande.

Les résultats des enquêtes indiquent une stabilisation du taux d'épargne dans la plupart des pays membres. En Irlande et en Italie, une diminution est par contre prévue.

En résumé, les résultats des dernières enquêtes indiquent ce qui suit. Au Danemark, en France et au Royaume-Uni le regain d'optimisme observé entre mai et octobre 1975 en ce qui concerne la situation économique générale se maintient, lié à une plus forte propension à effectuer des achats importants. On note, en plus, une vive reprise de confiance dans la situation économique et une propension à acheter toujours élevée en République fédérale d'Allemagne. Un développement semblable à celui de l'Allemagne, mais moins marqué se manifeste en Belgique et aux Pays-Bas. En Italie, où la confiance des ménages dans l'évolution de la situation économique se détériore, la propension à acheter s'améliore légèrement en dépit de la crainte d'une réduction des revenus réels. En Irlande, enfin, les consommateurs semblent assez pessimistes, tant en ce qui concerne le développement économique général et l'évolution des revenus que pour les achats importants.

#### HARMONISATION DES DISPOSITIONS SOCIALES EN MATIÈRE DE TRANSPORTS ROUTIERS

La Commission a transmis (mars 1976) au Conseil une proposition de règlement relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route. Il s'agit de dispositions concernant les conditions de travail des chauffeurs de camions et d'autocars.

Cette nouvelle proposition qui doit remplacer l'ancien règlement de 1969, vise à mettre fin aux difficultés d'application de ce règlement aussi bien dans les six anciens Etats membres que dans les trois nouveaux Etats membres. La Commission a saisi l'occasion pour insérer également

dans sa nouvelle proposition, ses propositions datant de 1972 concernant les heures de travail pour arriver à une solution qui, d'une part, est plus flexible, et d'autre part, contribue au progrès social.

Les dispositions nouvelles les plus importantes sont :

- l'introduction de la notion d'amplitude (période se situant entre le début et la fin du travail), qui, par chaque membre de l'équipage, ne peut pas excéder, en général, 12 heures journalières et 60 heures par semaine ;
- la suppression partielle de la clause de 450 km — qui interdit la conduite au-delà de 450 km par jour par un seul chauffeur — pour les véhicules munis de l'appareil mécanique de contrôle (tachygraphe) ;
- la fixation, pour tous les véhicules, du temps maximal de conduite effective à 8 heures, voire à 9 heures deux fois par semaine, et la pause minimale à 30 minutes ;
- la possibilité pour les Etats membres d'accorder des dérogations pour les transports nationaux qui, sauf pour les transports à faible distance, doivent être autorisés par la Commission ;
- l'introduction d'une clause de sauvegarde limitée dans le temps permettant aux Etats membres, en cas de difficultés graves, de suspendre temporairement l'application aux transports nationaux de certaines dispositions du règlement.

Ce règlement est fondé sur le principe d'une semaine de travail comprenant 5 amplitudes en moyenne dont chacune doit être suivie d'un temps de repos. De plus, il sera assuré un temps de repos hebdomadaire sans interruption de 40 heures et des congés annuels de 28 jours par an.

La Commission estime que sa nouvelle proposition représente une solution équilibrée qui devrait mener à une meilleure application du droit communautaire dans ce domaine.

La Communauté a l'intention de proposer avant la fin de l'année un règlement sur la durée normale de l'amplitude pour les équipages composés de deux conducteurs et d'examiner à ce moment la question des heures supplémentaires.

#### PROTECTION PHYSIQUE DES MATIÈRES NUCLÉAIRES

La Commission a transmis au Conseil (mars 1976), une communication sur les problèmes liés à la protection physique des matières nucléaires dans la Communauté.

Par protection physique, on entend l'ensemble des mesures destinées à protéger les matières nucléaires contre des actions criminelles telles que le détournement, le vol ou le sabotage.

La Commission estime qu'une protection inadéquate des populations contre les risques liés aux activités nucléaires, risques parmi lesquels figurent les actions criminelles, peut conduire à des pressions qui feraient obstacle au développement de l'industrie nucléaire de la Communauté.

D'autre part, l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs de la Communauté risque de ne plus être assuré si dans le domaine de la protection physique les exigences croissantes des pays tiers, fournisseurs de matières nucléaires, n'étaient pas satisfaites.

Enfin, l'absence de coordination et d'harmonisation communautaires des règles de la protection physique peut compromettre l'existence du marché commun nucléaire en mettant en question la libre circulation des matières nucléaires à l'intérieur de la Communauté et donner lieu à des dispositions de concurrence.

Une action de la Communauté, fondée sur l'article 203 CEEA, apparaît par conséquent nécessaire. A cette fin, un projet de résolution est proposé à l'approbation du Conseil,



consacrant le principe de l'adoption, dans la Communauté, de normes de protection physique harmonisées à un niveau adéquat, et invitant la Commission à introduire des propositions en ce sens.

### **RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS PAR DES MESURES VISANT À AMÉLIORER L'ÉTIQUETAGE**

La Commission des Communautés Européennes vient de soumettre (mars 1976) au Conseil des Ministres une proposition relative à l'harmonisation des législations des Etats membres en matière d'étiquetage, de présentation et de publicité des denrées alimentaires destinées au consommateur final. Ces propositions visent à renforcer la protection des consommateurs contre les tromperies et à améliorer l'information de ces derniers en obligeant les producteurs à utiliser un étiquetage portant des renseignements plus précis.

La nécessité d'améliorer l'étiquetage est actuellement reconnue par tous les Etats membres. Certains pays ont même déjà introduit dans leur législation des mentions obligatoires d'étiquetage comme, par exemple, la liste des ingrédients. L'adoption de la proposition de la Commission, établie en collaboration étroite avec les experts des Etats membres et les milieux professionnels et sociaux concernés, mènerait à une amélioration considérable de la protection des consommateurs dans toute la Communauté. Une législation harmonisée dans cette matière contribuerait en même temps à assurer la libre circulation des marchandises dans les meilleures conditions possibles. Il est à rappeler que le Conseil avait mis en relief, par deux fois, l'importance de l'amélioration de l'étiquetage des denrées alimentaires : la première fois dans sa résolution de décembre 1973 relative à la politique industrielle et, la deuxième fois, dans son programme préliminaire pour une politique de protection et d'information des consommateurs adopté au mois d'avril 1975.

#### **Contenu de la proposition**

##### **1. La protection des consommateurs**

La protection prévoit l'interdiction d'induire l'acheteur en erreur et définit avec plus de précision les cas les plus importants de la tromperie. Elle tend également, dans le souci d'établir une frontière nette entre médicaments et aliments, à réprimer en règle générale les indications qui font croire qu'un aliment peut prévenir ou guérir une maladie. Ces interdictions sont étendues à la présentation des denrées alimentaires et — étant donné son impact considérable sur le public — à la publicité.

##### **2. L'information des consommateurs**

La proposition énumère une série de mentions d'étiquetage que, en principe, tout produit alimentaire doit porter. Ces mentions permettront aux consommateurs de se faire une idée très précise de la marchandise qu'ils s'approprient à acheter et d'en faire ultérieurement un usage avisé. Il convient de souligner plus particulièrement l'obligation de faire figurer :

- la composition du produit par le biais de la liste des ingrédients (à souligner à cet égard que l'eau et les additifs utilisés doivent être déclarés au même titre que les ingrédients alimentaires plus « nobles ») ;
- dans le cas où l'on met en valeur un ingrédient déterminé, l'indication du pourcentage de cet ingrédient ;
- la date de durabilité minimum en clair, c'est-à-dire la date jusqu'à laquelle une denrée alimentaire reste pleinement consommable et conserve ses propriétés spécifiques.

Les dispositions régissant certaines denrées déterminées peuvent, le cas échéant, prévoir les aménagements néces-

saires pour tenir compte de situations particulières, mais l'information des acheteurs doit rester assurée.

La proposition prévoit aussi les modalités selon lesquelles les différentes indications doivent être faites de façon à garantir qu'elles soient facilement perçues et comprises.

##### **3. Champ d'application de la future directive**

La Commission propose, dans un premier temps de limiter le champ d'application de la directive aux denrées — préemballées ou non — qui sont destinées à être livrées en l'état au consommateur final. Les produits intermédiaires devront faire l'objet d'une proposition future.

### **ÉLIMINATION DES ENTRAVES TECHNIQUES AUX ÉCHANGES DE PRODUITS INDUSTRIELS**

#### **Dans l'intérêt des consommateurs**

Le développement de l'industrie et des échanges dans la Communauté ainsi que de la prolifération des produits offerts aux consommateurs, ont fait partout prendre conscience aux pouvoirs publics non seulement de l'étendue accrue des choix offerts à leurs administrés mais aussi des risques que présentent des normes variables, un étiquetage confus, des mesures de protection insuffisantes de la santé et de la sécurité, enfin des autres difficultés qu'entraîne forcément la multiplication des biens de consommation mis sur le marché. Tous les Etats membres de la Communauté ont donc, à des degrés divers, mis en place une législation pour contrôler ces produits et cette législation diffère inévitablement d'un Etat membre à l'autre. La première conséquence de cet état de fait a été de créer des entraves aux échanges entre les Etats, en tenant à ces différences de spécifications et de normes juridiques et en tout état de cause d'accroître la confusion tout en restreignant le choix du consommateur.

La Communauté a joué un rôle capital dans l'élimination de ces entraves permettant ainsi au consommateur de bénéficier d'une plus libre circulation des produits industriels en lui garantissant, en même temps, une protection accrue de sa santé et de sa sécurité. Le programme général initial sur l'élimination des entraves techniques aux échanges a été défini dans une résolution du Conseil des Ministres de décembre 1973 qui arrête une liste de priorités pour l'élimination des entraves techniques concernant certaines catégories de produits industriels. Des progrès considérables ont été réalisés jusqu'à maintenant. Le Conseil a déjà adopté 61 directives et 65 autres propositions ont été transmises par la Commission. Plus de 40 directives étaient entrées en vigueur à la fin de 1975. Ces progrès sont significatifs bien que le rythme des 25 directives par an fixé comme objectif dans la résolution de décembre 1973 n'a pas encore été atteint.

#### **Application par les Etats membres**

Par ailleurs, on ne peut pas affirmer qu'une fois adoptées les directives ont forcément été appliquées correctement par les Etats membres. Pour bien étudier la compatibilité des dispositions d'applications nationales, tâche énorme, la Commission a besoin de la coopération des Etats membres. En principe cette coopération lui est fournie volontiers, mais il y a encore des retards et des inexactitudes dans la communication des mesures à la Commission par les autorités nationales compétentes. La situation s'améliore, mais un certain nombre de procédures expresses ont été ouvertes pour violation et des mesures plus strictes seront nécessaires à l'avenir.

Les problèmes auxquels doivent faire face les groupes de travail communautaires composés de fonctionnaires européens et de nombreux experts techniques et juridiques nationaux sont considérables. Pour des raisons de coût et par habitude, les Etats membres ont naturellement ten-

dance à encourager vivement l'adoption au niveau communautaire des systèmes qui sont déjà appliqués sur leur propre territoire. Cependant, les pressions exercées pour apporter une solution à ces problèmes sont énormes étant donné la nécessité de protéger le consommateur et de le faire profiter du vaste choix que les fabricants de la Communauté sont en mesure d'offrir. Il faut par exemple que l'acheteur d'un appareil ménager soit sûr de sa bonne isolation s'il s'agit d'un appareil électrique ou qu'il soit bien informé sur le contenu s'il s'agit d'une substance dangereuse ou d'un produit préemballé. Un entrepreneur de construction doit connaître avec précision la qualité des matériaux qu'il emploie pour pouvoir faire des calculs exacts pour chaque construction. En même temps, le matériel de chantier lourd et dangereux doit être testé correctement, doté des dispositifs d'isolation nécessaires et conforme à des normes raisonnables fixant les niveaux sonores.

Outre ces difficultés, les directives doivent être constamment mises à jour et adaptées aux progrès techniques de manière à éviter l'apparition de nouvelles entraves. Quant aux progrès réalisés dans les principaux secteurs on peut maintenant les examiner et montrer quelles difficultés particulières sont apparues et dans quelle mesure elles peuvent être surmontées. Dans tous les secteurs, l'accent a été mis surtout sur la sécurité du consommateur et la Commission s'efforce toujours de parvenir à des normes équivalentes aux normes les plus strictes en vigueur dans la Communauté. Parallèlement, les facteurs coûts et la situation économique actuelle ne pouvant être ignorés, l'objectif doit être défini avec réalisme.

#### Véhicules à moteur

Le Conseil a déjà adopté 29 directives sur les véhicules à moteur et les tracteurs agricoles et 18 autres ont été transmises par la Commission. Elles comprennent les directives de base concernant la réception et toute une série de directives et propositions particulières portant notamment sur le niveau sonore du véhicule, la pollution de l'air, les portes, les ceintures de sécurité et leurs ancrages, l'éclairage, les appuis-tête, etc.

La première étape de la politique de la Commission relative aux véhicules à moteur, à savoir l'harmonisation des législations nationales différentes est donc pratiquement achevée bien que les propositions relatives aux ceintures de sécurité et aux vitres de sécurité des pare-brises posent encore d'importants problèmes.

La voie est maintenant libre pour mettre en œuvre une politique communautaire cohérente dans le secteur des véhicules à moteur. Un pas important a été fait au colloque sur les véhicules à moteur qui s'est tenu à Bruxelles en novembre et décembre de l'année dernière. Ce colloque a réuni un grand nombre d'experts en matière de sécurité et autres spécifications techniques pour les véhicules à moteur ; il a largement contribué à clarifier la situation en ce qui concerne les normes dans l'ensemble de la Communauté en montrant quelle devait être l'orientation de toute politique cohérente à l'avenir.

#### Instruments de mesurage

Ce secteur comprend non seulement la directive sur les unités de mesurage adoptée par le Conseil en 1971 mais 15 autres directives de métrologie visant les compteurs à gaz et diverses catégories particulières de poids et mesures. Dix autres propositions ont été transmises au Conseil.

Le problème de l'harmonisation des unités de mesure était en soi un problème difficile, mais il fallait absolument qu'il soit résolu pour que les avantages d'un marché intérieur intégré puissent être exploités. Les résultats obtenus dans la directive sur les unités de mesure doivent être considérés comme un succès majeur, mais il reste encore

évidemment deux autres catégories, à savoir les instruments de mesure proprement dits et les produits industriels qui nécessitent une définition de mesurage exact. Les directives et propositions relatives aux instruments de mesurage couvrent déjà jusqu'à un certain point la première de ces deux catégories et elles sont importantes non seulement pour les échanges des instruments mêmes mais plus encore pour la libération des échanges des produits mesurés.

Une norme commune est nécessaire notamment pour les produits préemballés dont le commerce s'est considérablement accru et pour lesquels le consommateur n'a guère la possibilité de vérifier le contenu au moment de la vente.

#### Biens de consommation

En ce qui concerne le **matériel électrique**, une directive sur le matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension a été adoptée et elle sera appliquée intégralement dans un avenir proche, lorsque les normes internationales auxquelles elle se réfère auront été adoptées par le Comité européen de normalisation technique (CENELEC). Ce matériel comprend tous les appareils électriques à usage domestique et il sera soumis à des normes de sécurité en ce qui concerne les matériaux utilisés pour l'isolation et la fabrication. Une autre proposition sur les prises de courant est en cours d'élaboration et elle devrait faire disparaître l'irritation qu'éprouvent les consommateurs qui s'aperçoivent que des appareils qu'ils ont achetés dans un Etat membre doivent être adaptés pour être utilisés dans un autre Etat membre.

La proposition relative aux **produits cosmétiques** a été élaborée en tenant compte de la législation adoptée par les Etats membres et d'un incident particulièrement pénible, l'empoisonnement de jeunes enfants par la trop grande quantité d'hexachlorophène contenue dans un talc pour bébés.

La proposition a pour but d'éviter la commercialisation de produits cosmétiques dangereux et elle revêt une importance considérable étant donné que les échanges dans ce secteur ont doublé au cours des deux ou trois dernières années. La proposition contient une série de listes négatives, c'est-à-dire de substances dont l'utilisation est interdite dans les produits cosmétiques en raison de leur toxicité ou d'autres inconvénients. Il est prévu de convertir progressivement ces listes négatives en listes positives dans certains secteurs dont les agents colorants, les agents de conservation et les crèmes solaires.

La **vaisselle de table** constitue un autre domaine important qui fait l'objet d'une proposition en vue d'éviter la contamination par le plomb et le cadmium à partir d'objets en céramiques destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. Une autre proposition concernant la vaisselle émaillée est en cours d'élaboration.

Une proposition relative aux **ouvrages en métaux précieux** a été transmise à la fin de l'année 1975 ; elle a pour but de mettre un peu d'ordre dans les différentes normes officielles concernant le titre, les tolérances admissibles, les méthodes de contrôle et d'essai et d'établir aussi des rapports logiques entre les différents systèmes de poinçonnage.

Les autres propositions concernant les biens de consommation comprennent celle relative aux **dénominations des textiles**, conçue pour indiquer la qualité du textile, notamment leur durabilité, et celle concernant les **jouets**. Les jouets sont un domaine dans lequel la sécurité du consommateur est particulièrement importante. Des mesures doivent être prises pour garantir que les jouets ne présentent pas d'arêtes coupantes et qu'ils sont solides, pour proscrire les objets de petites dimensions qui pourraient être facilement avalés, et assurer la protection contre les produits chimiques toxiques et, dans le cas des jouets de grandes dimensions, pour en assurer la stabilité. D'autres



problèmes ont trait à l'isolement électrique, à la résistance à la chaleur et à l'inflammabilité. L'harmonisation est donc nécessaire pour de très nombreuses spécifications différentes visant ces domaines.

#### Substances chimiques

Dans ce domaine, le premier document d'importance majeure est la proposition destinée à imposer un étiquetage adéquat, fournissant des informations précises, sur les emballages de **substances dangereuses**. D'autres directives concernant les solvants et les détergents ont aussi été adoptées et des propositions concernant les pesticides, les peintures et les vernis ont été transmises. D'autres produits ménagers (cires, cirages, etc.) suivront, ainsi qu'une directive pour limiter l'utilisation de certaines substances très dangereuses dans la fabrication des produits. L'élaboration de cette dernière proposition est déjà très avancée.

Une directive sur la **teneur en soufre des combustibles** a été adoptée par le Conseil en 1975 et une proposition sur la teneur en **plomb d'essence** a fait l'objet d'un débat au Parlement européen en novembre de cette même année. Ces deux propositions ont pour but de limiter, dans la mesure du possible, la pollution atmosphérique en tenant compte de la nécessité d'économiser l'énergie et de la situation économique actuelle. L'augmentation des besoins en énergie dans la société moderne et le développement de la circulation automobile en ont fait une priorité essentielle pour la Communauté et les progrès réalisés dans ce domaine sont à mettre à l'actif de la coopération entre les Etats membres dans la difficile situation économique actuelle.

Une **directive sur les engrais** qui prescrit la mention, sur l'emballage, de la teneur des principales substances entrant dans la composition de l'engrais a été adoptée à la fin de 1975 et une proposition relative aux engrais à base de nitrate d'ammonium a été transmise par la Commission au début de l'année. Cette dernière doit permettre de distinguer ces engrais d'autres produits à base de nitrate d'ammonium utilisés comme explosifs.

En ce qui concerne le domaine des substances chimiques une dernière proposition obligera les fabricants à faire connaître toute nouvelle substance dangereuse qu'ils envisagent de commercialiser, de telle sorte qu'elle puisse être convenablement testée.

#### Appareils à pression

Une directive sur les aérosols a été adoptée et une proposition sur les appareils à pression et les méthodes de contrôle a été transmise au Conseil. Elle sera suivie par une proposition concernant les extincteurs qui fera suite aux travaux effectués par le Comité européen de normalisation (CEN). Cette dernière proposition contiendra des critères relatifs à la résistance des matériaux et indiquera des normes de contrôle, d'étiquetage et d'isolation électrique.

#### Matériels et engins de chantier

Les propositions en cours d'élaboration dans ce domaine concernent notamment le **comportement et la résistance au feu des matériaux** ainsi que, par exemple, les critères relatifs à la forme et aux structures des unités en béton renforcé et précontraint destinées à supporter des charges. Il est évidemment d'une importance cruciale que le constructeur soit sûr de la qualité des matériels qu'il emploie et qu'il ne soit pas induit en erreur par les normes différentes auxquelles sont soumis les produits venant d'Etats membres différents. Une telle confusion pourrait être la cause de graves malfaçons et entraîner l'effondrement des bâtiments, des incendies ou autres catastrophes.

Dans ce domaine, trois propositions sur le niveau sonore admissible de divers **engins et matériels de construction**

ont été adoptées en 1975 et d'autres propositions garantissant la sécurité de ces engins suivront probablement.

De nombreux autres domaines sont étudiés actuellement par des groupes de travail de la Commission. Mentionnons à cet égard les propositions concernant les **ascenseurs** et d'autres engins de levage tels que les grues, les escaliers mécaniques et les monte-charges. Une proposition de directive cadre complète a été transmise au Conseil, ainsi qu'une proposition spécifique concernant les ascenseurs. Un certain nombre d'autres propositions spécifiques relevant du domaine de la directive cadre suivront. Une proposition concernant la sécurité des **machines-outils** est en préparation ainsi qu'une autre destinée à assurer la protection du personnel et couvrant des domaines aussi divers que les vêtements de travail et les gilets de sauvetage.

#### Perspective pour 1976

La contradiction tenant aux différences de critères de coûts et de sécurité a été aggravée par l'accentuation de la tendance à économiser l'énergie. L'obligation de porter la ceinture de sécurité, récemment entrée en vigueur, a touché la plupart des secteurs de l'industrie et elle a des conséquences qui vont bien au-delà du véhicule proprement dit. Dans ce dernier domaine, toutefois, la contradiction est très marquée car une voiture qui contient du métal résistant et des dispositifs de sécurité sera naturellement plus lourde et consommera une plus grande quantité de carburant. Toutefois, le facteur coûts n'est pas nouveau et les travaux vont se poursuivre pour compléter les secteurs déjà mentionnés dans la présente note et définir les grandes orientations en vue de constituer un marché intérieur totalement intégré offrant aux consommateurs européens une très large gamme de produits atteignant un niveau aussi élevé que possible tant en ce qui concerne la santé que la sécurité.

Il importe de se rappeler qu'actuellement, parallèlement au développement technique, l'évolution de l'opinion publique est telle qu'il y a un réel danger de voir apparaître de nouvelles entraves techniques si un rythme raisonnable n'est pas maintenu pour l'adoption des directives. A cet égard, la déclaration d'intention faite par le Président du Conseil lors de la session des 19 et 20 janvier de mettre particulièrement l'accent sur ce secteur au cours de l'année 1976, est tout à fait encourageante et il faut espérer que le Conseil atteindra l'objectif des 25 directives par an fixé dans sa résolution de décembre 1973.

### III. - Relations extérieures

#### GATT : OFFRE COMMUNAUTAIRE - PRODUITS TROPICAUX

Sur proposition de la Commission et après avoir accompli les procédures requises par la Convention de Lomé et les accords d'Association avec la Grèce (qui a donné son accord à l'offre prévue en matière de tabac brut, accord requis aux termes de l'Accord d'Athènes) et la Turquie, le Conseil a, lors de sa session des 5/6 avril 1976, défini l'offre communautaire relative aux « Produits tropicaux » dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du GATT. Cette offre qui comporte des concessions tarifaires pour un grand nombre de produits des chapitres 1 à 24 du TDC intéressant plus particulièrement les pays en voie de développement, ainsi que des dispositions concernant des taxes spécifiques et des restrictions quantitatives, sera sans délai déposée au GATT

à Genève. La Communauté propose que ces concessions entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1977.

Par cette décision, le Conseil s'est conformé aux engagements pris dans la déclaration ministérielle de Tokyo, de traiter les produits tropicaux comme un secteur spécial et prioritaire. Désormais, la Communauté est en mesure de participer activement à la phase des négociations effectives pour cette catégorie de produits.

### SECTEUR DU SUCRE

Lors de sa session des 5/6 avril 1976, le Conseil a procédé à un échange de vues approfondi au sujet de certaines mesures à prendre dans le secteur du sucre, en premier lieu, le mandat de négociations entre la Communauté et les pays ACP — conformément aux dispositions du protocole sur le sucre de la Convention de Lomé — et de l'Inde pour la fixation avant le 1<sup>er</sup> mai du prix garanti valable pour 1976-1977.

A l'issue du débat, le Conseil a approuvé le mandat de négociation à donner à la Commission. Dans ce même contexte, le Conseil a marqué son accord de principe sur certaines mesures relatives à ce secteur (marge de raffinage, stock minimal de sucre, etc.).

### AIDE EN PRODUITS LAITIERS POUR 1976

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 25 mars 1976, la réglementation relative au programme d'aide en produits laitiers pour 1976 (fournitures sous forme de butteroil).

Les fournitures, qui s'élèvent à un total de 45 000 tonnes, sont destinées à 19 pays et à 5 organisations internationales selon la répartition suivante :

Pays ou organismes	Tonnes
<b>AMERIQUE LATINE</b>	
Haïti	1 500
Honduras	1 000
Pérou	500
<b>AFRIQUE ORIENTALE</b>	
Kenya	100
Ile Maurice	200
Tanzanie	500
Somalie	1 100
Ethiopie	1 500
<b>AFRIQUE OCCIDENTALE</b>	
Cap Vert	100
Haute Volta	750
Mauritanie	350
Guinée Bisseau	350
<b>PROCHE-ORIENT</b>	
Egypte	2 000
Jordanie	1 000
Yemen	700
<b>ASIE</b>	
Afghanistan	250
Bangladesh	4 300
Pakistan	3 500
Sri Lanka	160
<b>PAM</b>	16 000
<b>UNICEF</b>	2 000
<b>UNRWA</b>	3 000
<b>LIGUE SCR</b>	500
<b>RESERVE</b>	3 640
<b>TOTAL GENERAL</b>	45 000

### AIDE ALIMENTAIRE 1975-1976 (CÉRÉALES)

Lors de sa session du 25 mars 1976, le Conseil a établi le schéma d'exécution 1975/1976 relatif aux engagements souscrits par la Communauté et les Etats membres dans le cadre de la Convention « Aide alimentaire ». Ces engagements portent sur un total de 1 287 000 tonnes de céréales par an, dont 708 000 tonnes (55 %) seront octroyées à titre d'aide communautaire, le reste pour des actions bilatérales.

L'aide communautaire et celle des Etats membres sont destinées à 38 pays et 6 organisations internationales. Elles sont réparties de la façon suivante :

SCHEMA D'EXECUTION 1975/1976  
(en milliers de tonnes)

Pays ou organismes bénéficiaires	Total	Actions communautaires	Actions nationales
<b>I. — PAYS</b>			
<b>AMERIQUE LATINE</b>			
Bolivie	12	p.m.	—
Haïti	7	9	3
Honduras	—	—	—
Pérou	3,5	2,5	1
<b>SAHEL</b>			
Sénégal	—	—	—
Mali	—	—	—
Mauritanie	5	—	5
Tchad	—	—	—
Niger	10	—	10
Haute Volta	—	—	—
Gambie	—	—	—
Réserve spéciale	30	30	—
<b>AFRIQUE ORIENTALE</b>			
Ethiopie	21	—	21
Kenya	2,5	2,5	—
Maurice (Ile)	8	5	3
Somalie	46	25	21
Soudan	7	7	—
Tanzanie	2	2	—
Rwanda	2,5	—	2,5
<b>AFRIQUE OCCIDENTALE et CENTRALE</b>			
Sao Tomé et Príncipe	1,5	1,5	—
Bénin	1	1	—
Guinée Bisseau	5	5	—
Cap Vert (Iles)	6,5	5	1,5
Zaire	—	p.m.	—
R.C.A.	1,5	1,5	—
<b>PROCHE-ORIENT</b>			
Egypte (Rép. ar.)	64	24	40
Jordanie	14	14	—
Liban	8	—	8
Yemen (Rép. ar.)	12	6	6
Syrie	5,5	2,5	3
<b>ASIE</b>			
Bangladesh	228,2	150	78,2
Inde	231	175	56
Indonésie	18	—	18
Pakistan	55	35	20
Sri Lanka	32	15	17
Philippines	6,5	2,5	4
<b>AUTRES PAYS</b>			
Malte	6,5	—	6,5
Tunisie	20	—	20
Portugal	5,59	—	5,59
<b>II. — ORGANISMES</b>			
PAM	123	50	84
UNICEF	17,5	15	2,5
UNRWA	31,5	25	6,5
CICR	10	10	—
Ligue Stés CR	5	6	—
UNHCR	5	—	5
<b>III. — RESERVES</b>	206,71	75	131,71
<b>IV. TOTAL : Aides Communautés + Etats membres = 1 287 millions de tonnes.</b>			

## **LES FEMMES ET LE DROIT SOCIAL**

### **Sommaire**

#### **INTRODUCTION**

- Le point de non retour, par Françoise GIROUD, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de la Condition féminine
- Lutte de classe et libération des femmes, par Jeannette LAOT, Membre de la Commission exécutive de la C.F.D.T.
- La femme et son information, par Colette de MARGERIE, Secrétaire Général du Centre d'Information Féminin

#### **EVOLUTIONS**

- I. Le Comité du Travail Féminin et les réalités du travail des femmes, par Claude du GRANRUT, Secrétaire Général du Comité du Travail Féminin
- Introduction au rapport sur les problèmes posés par le travail et l'emploi des femmes, par Eveline SULLEROT, Membre du Conseil Economique et Social
- Vers une nouvelle condition de la femme au travail, par Jean-Marie COMBETTE, Inspecteur du Travail, Conseiller Technique au Cabinet du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Condition féminine
- Les obstacles à l'application de la loi sur l'égalité de rémunérations entre les hommes et les femmes, par Marcelle DEVAUD, Membre du Conseil Economique et Social, Présidente du Comité du Travail Féminin
- La jurisprudence internationale en matière de travail féminin, par David ANNOUSSAMY
- II. La femme et la Fonction Publique, par Catherine BERSANI, Administrateur civil au Secrétariat Général du Gouvernement, chargée de mission pour les affaires féminines dans la Fonction Publique
- III. La femme et la sécurité sociale, par Rolande RUELLAN, Administrateur civil au ministère du Travail
- IV. Le salaire maternel, par Cendra VERNAZ
- V. La femme et le divorce, par Christine CHANET, magistrat à l'Administration centrale du ministère de la Justice, Conseiller Technique au Cabinet du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Condition féminine
- Les régimes complémentaires de retraite et la loi du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce, par André MILAN, Ancien Président du Conseil d'Administration de l'A.G.I.R.C.

#### **CONTESTATIONS**

- Quelques réflexions sur l'action du Secrétariat d'Etat à la Condition féminine, par la LIGUE DU DROIT DES FEMMES (M.L.F.)

#### **ANNEXES**

##### **I. Textes**

- Loi n° 75-599 du 10 juillet 1975. — Loi n° 75-625 du 11 juillet 1975. — Décret n° 75-753 du 5 août 1975. — Décret n° 75-765 du 14 août 1975. — Décret n° 75-818 du 29 août 1975 portant publication de la convention de New York du 31 mars 1953, sur les droits politiques de la femme (texte joint de la convention)
- II. Bilan de l'action du Secrétariat d'Etat à la Condition féminine (texte actualisé du bilan présenté par Françoise GIROUD, à l'occasion du premier anniversaire du Secrétariat d'Etat)
- III. Le travail des femmes et l'enfant (extraits du rapport SULLEROT)
- IV. Avis adopté par le Conseil Economique et Social sur le rapport SULLEROT (séance du 15 octobre 1975)

■ 128 PAGES ..... 39 F

---

**LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE**

3, rue Soufflot — 75005 PARIS

# L'élargissement des Communautés Européennes

Présentation et commentaire du Traité et des Actes relatifs  
à l'Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande

par J. P. PUISSOCHET

*Un ouvrage de réflexion et de référence*

UN VOLUME RELIE }  
FORMAT : 18 x 24 } Prix : 175 FF  
620 pages }

Consacré au Traité et aux divers actes juridiques relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande aux Communautés Européennes, l'ouvrage de J.-P. Puissechet cerne avec clarté la portée de cet événement majeur et précise les conséquences pratiques de l'Adhésion.

Selon quels principes les nouveaux Etats membres doivent-ils reprendre à leur compte l'« acquis communautaire » ? Selon quelles modalités le Traité et les réglementations communautaires s'appliqueront-ils dans ces Etats ? Quel est le contenu des réglementations transitoires qui, pendant 5 ans, régiront les mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux entre les Etats adhérents et les six Etats fondateurs ? Comment et à quel rythme les nouveaux Etats membres appliqueront-ils la politique agricole commune ? Comment ces Etats participeront-ils au financement du budget de la Communauté ? De quels principes est-on convenu lors de l'adhésion pour la définition des nouvelles relations de la Communauté avec les pays tiers et, notamment, avec les pays africains et malgache déjà associés à l'Europe et avec les pays en voie de développement du Commonwealth ?

Après avoir présenté de façon synthétique les conditions d'élaboration et le contenu du Traité et des actes relatifs à l'adhésion, l'ouvrage contient un **commentaire détaillé, article par article**, des dispositions de ce Traité et de ces actes. Il constitue ainsi un instrument de travail indispensable pour tous ceux que le fonctionnement de la Communauté intéresse.

Le Traité et les Actes d'adhésion... seront la Charte du fonctionnement de la Communauté pendant les années qui viennent.

## DIVISION DE L'OUVRAGE

### Première partie

#### PRESENTATION GENERALE DES ACTES D'ADHESION

##### I → Des négociations à l'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion

- Les négociations
- La structure des Actes d'Adhésion
- L'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion

##### II • Le contenu des Actes d'Adhésion

- Les principes
- Les Institutions de la Communauté élargie
- L'Union douanière et les rapports avec les pays de l'Association Européenne de Libre Echange
- L'Agriculture
- Les autres aspects

##### III • L'application du Droit communautaire dans les nouveaux pays membres

- Les exigences communautaires

- Le respect des exigences communautaires dans les six Etats membres originaires
- L'introduction et l'exécution du Droit communautaire dans les nouveaux Etats membres
- Annexes

### Deuxième partie

#### COMMENTAIRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACTES D'ADHESION

##### I • Le Traité relatif à l'Adhésion à la C.E.E. et à la C.E.E.A.

##### II • La décision relative à la C.E.C.A.

##### III • L'Acte relatif aux conditions d'Adhésion et aux adaptations des traités

##### IV • L'Acte final

##### Annexes

##### Bibliographie

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

# *Les nouveaux* **BONS DU TRESOR**

***Un placement commode,***

*Bons établis au porteur ou à votre nom.*

*Intérêts versés à votre choix :  
3 ans d'avance ou à l'échéance.*

***progressif,***

*Rendement croissant selon  
la durée du placement.  
Les intérêts augmentent avec  
la fidélité.*

***sûr,***

*Garanti par le Trésor Public,  
c'est-à-dire l'Etat.*

***et d'un rendement élevé.***



*Taux actuariel brut annuel*

**6,50 % à 10,50 %**

***renseignez-vous auprès  
des comptables publics. Trésor et Poste***

BT 4